



# Pratiques de négociation dans les projets urbains ou la “ fabrique ” de décisions concertées

Marlène Thomassian

## ► To cite this version:

Marlène Thomassian. Pratiques de négociation dans les projets urbains ou la “ fabrique ” de décisions concertées. Atelier de l'AIMS Le projet dans l'action collective. Regards pluriels, Jun 2006, Nantes, France. hal-00280257

**HAL Id: hal-00280257**

**<https://hal.science/hal-00280257>**

Submitted on 16 May 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **Pratiques de négociation dans les projets urbains ou la « fabrique » de décisions concertées**

**Marlène Thomassian, ATER**

Université de Nice-Sophia Antipolis, Laboratoire GREDEG (Groupe de  
Recherche en Droit, Economie et Gestion) UMR 6227 CNRS-UNSA  
marlene.thomassian@free.fr

## **Résumé**

Les pratiques de projet dans le champ urbain connaissent de profondes mutations depuis plusieurs années. En effet, un double phénomène traverse les projets urbains : d'une part, un changement des conditions de l'action collective et d'autre part, l'extension et la laïcisation de la négociation.

Cette communication, structurée en deux parties, s'inscrit au carrefour de ces problématiques dans la mesure où elle porte sur les pratiques de négociation dans les projets urbains afin de mieux comprendre la construction de décisions concertées.

La première partie consiste à définir les concepts de projet urbain, de négociation et de concertation. Nous verrons notamment que la notion de projet urbain entend incarner un nouveau modèle d'action fondé sur une logique de co-production. Nous traiterons également des formes et des processus de négociation présents dans les projets urbains. A ce titre, nous mobiliserons la sociologie de la traduction qui nous semble particulièrement pertinente non seulement pour éclairer l'idée que le projet urbain est le fruit d'une écriture collective mais aussi pour comprendre comment un ensemble d'acteurs hétérogènes procèdent pour résoudre leurs divergences d'intérêts, pour intégrer leurs points de vue et construire des compromis. Quant à la notion de concertation, nous proposerons de la clarifier à partir d'un cadre conceptuel visant à évaluer le degré de participation de la société civile à l'élaboration des projets urbains.

La deuxième partie présente une étude de cas dont l'objectif est de mettre en lumière, entre autres, le caractère négocié et concerté du processus décisionnel dans les projets urbains. Plus spécifiquement, nous nous bornons à l'étude des négociations en phase de conception des projets de tramway se déroulant dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche de concertation avec les citoyens. Après avoir présenté le contexte de la recherche et le dispositif de concertation qui nous préoccupe ici, nous procéderons à une lecture en termes de « traduction » de ce dispositif notamment en mettant en exergue le rôle des actants dans l'élaboration collective du projet. Puis, nous tenterons à l'aide d'une grille d'évaluation, d'apprécier les décisions prises au sein de ce dispositif de concertation.

Mots clés : projet urbain, négociation, sociologie de la traduction, concertation, conception.

**Atelier de l'AIMS « Le projet dans l'action collective. Regards pluriels », AUDENCIA,  
Nantes, 1<sup>er</sup> et 2 juin 2006.**

## INTRODUCTION

Les pratiques de projet, que ce soit dans le champ industriel ou urbain, connaissent depuis plusieurs années de profondes mutations : nouveaux enjeux, nouveaux processus, nouveaux acteurs, nouvelles démarches, nouveaux outils (Prost, 2005). D'une manière générale, le champ urbain n'échappe pas à un double phénomène d'ordre général qui traverse nos sociétés contemporaines. Tout d'abord, la mutation des conditions de l'action collective matérialisée par différents symptômes comme la crise des cadres traditionnels de l'action, l'affaiblissement des mécanismes classiques de régulation ou bien encore le renforcement des besoins de coopération et de coordination (Friedberg, 1997). Egalement, l'extension et la laïcisation des processus de négociation (Thuderoz, 2003, 2004) fortement perceptibles dans le champ urbain aussi bien au niveau de la planification des projets du fait de la décentralisation (Gaudin, Novarina, 1997 ; Novarina, 2003) que dans leur mise en œuvre. A ce titre, Söderström (2000), à la suite de Healey (1996), fait état d'un tournant communicationnel<sup>1</sup> qui ne se limiterait pas à la phase de planification mais se propagerait dans les différentes étapes du projet urbain dans la mesure où il impliquerait une redéfinition du processus de conception, des savoirs à mobiliser et de la distribution des rôles des acteurs. Ainsi, de nombreux questionnements liés à l'évolution des rôles et des relations entre deux acteurs-clés que sont le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre, aux nouvelles modalités d'organisation du travail de conception, ou bien encore à l'élargissement de l'espace de conception à de nouveaux acteurs telle que la société civile, constituent les préoccupations actuelles du monde académique (Evette, 2005) et des praticiens.

Cette communication, structurée en deux parties, s'inscrit au carrefour de ces problématiques dans la mesure où elle porte sur les pratiques de négociation dans les projets urbains afin de mieux comprendre la construction de décisions concertées.

La première partie, qui vise à définir les différents concepts que nous mobilisons, s'articule en quatre points. Notre intérêt se focalisera tout d'abord sur la notion non stabilisée de projet urbain (1.1.) qui non seulement apparaît comme une réponse possible à la mutation des enjeux et des conditions de l'intervention et de la production urbaine (rejet de l'urbanisme fonctionnaliste, remise en cause du plan centralisé et rupture des cadres traditionnels de l'action publique) mais qui incarnerait également un nouveau modèle d'action fondé sur une logique de co-production. Ce modèle de co-production repose sur une double finalité. D'une part, la mise en interaction, le plus en amont possible, d'un nombre croissant d'acteurs « traditionnels » directement impliqués dans le projet (décideurs publics, techniciens d'administration, concepteurs, etc.) avec une nouvelle catégorie d'acteurs : la société civile (entreprises, commerçants, associations, riverains, etc.) ou les « destinataires » de l'artefact pour reprendre la terminologie de Toussaint et Zimmermann (1998). D'autre part, la mise en œuvre d'une

---

<sup>1</sup> Pour Söderström (2000), le tournant communicationnel dans les projets urbains suppose « d'une part, l'identification et l'implication dans les processus de prises de décision de l'ensemble des acteurs concernés et, d'autre part, l'élaboration de formes de communication attentives aux relations de pouvoirs qu'elles contiennent » (p. 7).

démarche partagée et négociée avec pour posture d'action le dialogue, faisant du projet urbain une instance de communication, un espace public de débat (Zepf, 2004).

Le modèle de la co-production renvoie à l'idée que le projet urbain est le fruit d'une écriture collective témoignant ainsi du passage du modèle hiérarchique de conception à un modèle négocié (Callon, 1997 ; Godier et Tapie, 1997 ; Novarina, 2000). Néanmoins, ce modèle reste une boîte noire dans la mesure où il laisse en suspens de nombreuses zones d'ombre relatives aux modalités d'organisation de la conception collective et participative (centrée usages) comme la question du repositionnement des acteurs traditionnels par rapport aux nouveaux<sup>2</sup> (mutations des rôles et des relations), la légitimité des points de vue exprimés par ces nouveaux acteurs, la nécessaire évolution des processus de décision, l'acquisition de nouvelles compétences (médiation, traduction), etc. D'un point de vue plus pragmatique, ce modèle ne renseigne pas sur la manière dont tous ces acteurs – traditionnels et nouveaux – procèdent concrètement pour résoudre leurs divergences d'intérêts et parvenir à des accords. Cette question, qui renvoie directement aux processus de négociation, fait l'objet des points suivants (1.2 et 1.3). Si, comme le souligne Hatchuel (1996), il y a indiscutablement de la négociation dans la conception collective, quelles formes et quels rôles doit revêtir cette activité quand le processus de conception consiste à intégrer la demande sociale passant ainsi d'une conception technocentrée à une conception anthropocentrée (Darses, 2004). Pour tenter d'apporter un éclairage, nous recourons à la catégorisation des formes de négociation dans les projets urbains proposée par Mermet (2000) qui offre une grille de lecture opératoire pour comprendre la place dévolue à l'activité de négociation. Nous verrons également que si la plupart des travaux postulent de l'apparente centralité de la négociation dans les projets urbains, rares sont ceux qui se consacrent à l'étude des formes de négociation et des dispositifs organisationnels permettant une coproduction du projet par une grande diversité d'acteurs (Novarina, 2000 ; Arab, 2004). Quant à l'étude des processus de négociation à l'œuvre dans la phase de conception participative des projets urbains, force est de constater leur quasi absence dans la littérature. En effet, comme nous le verrons, les contributions ont trait davantage à l'étude de dispositifs organisationnels comme lieux permettant les négociations ou bien encore aux rôles des objets en tant que supports matériels des négociations. Ainsi, pour mieux comprendre la dynamique des négociations à l'œuvre dans les projets urbains, nous proposons de mobiliser la sociologie de la traduction (Callon, 1988, 1986) qui semble offrir un cadre pertinent dans la mesure où la notion de traduction signifie que les actants (individus, collectifs, humains et non-humains) travaillent constamment à déplacer leurs intérêts, leurs buts dans ceux des autres (Corcuff, 1995) (1.4.). Plus généralement, la sociologie de la traduction focalise l'attention sur le rôle crucial de

---

<sup>2</sup> Toussaint & al. (2004) proposent une typologie des acteurs de l'urbain composée de deux catégories. La première catégorie se compose de quatre types d'acteurs : les élus, les conseillers, les fonctionnaires (administratifs et techniques) et les concepteurs. Elle constitue les acteurs traditionnels de l'urbain, et les auteurs les qualifient de « destinataires » du projet. Quant à la deuxième catégorie, elle représente les nouveaux acteurs de l'urbain et comporte trois types d'acteurs : les médiateurs qui sont apparues dans les projets avec la mise en œuvre de démarche de concertation, les représentants des « destinataires » (associations, conseils de quartier, etc.) et les « destinataires » (habitants, usagers, salariés d'une entreprise, etc.).

l'intermédiation (Avenier, 2000) c'est-à-dire de l'introduction délibérée dans le processus de conception d'un tiers (personne, processus, outil cognitif, lieu spécifique, etc.) destiné à faciliter le rapprochement des points de vue des différents participants à partir d'éclairages apportés par chacun d'eux.

Quant au quatrième point, il portera sur la notion polysémique de concertation (1.4.). En effet, si le projet urbain va de pair avec le débat public car il apparaît inconcevable sans concertation avec la société civile (Avitabile, 2004), toutefois le succès de l'emploi de la notion de concertation n'est pas sans masquer une pluralité d'acceptions renvoyant à différents niveaux de participation du public dans les projets urbains. La concertation apparaît comme un mot plurivoque qui accepterait différents sens : information, communication, participation ou tout cela à la fois ? (Toussaint, Vareilles, Zimmermann, 2004). Pour Mermet (2000), la concertation peut être appréhendée comme un processus de préparation partiellement négociée d'une décision qui *in fine* sera prise par une autorité administrative ou politique. Afin de clarifier la polysémie de la notion de concertation, nous présentons un cadre conceptuel élaboré dans une précédente recherche visant à apprécier le degré d'implication de la société civile dans l'élaboration des projets urbains.

La deuxième partie, qui comprend trois points, présente une étude de cas dont l'objectif est de mettre en lumière, entre autres, le caractère négocié et concerté du processus décisionnel dans les projets urbains. Plus spécifiquement, nous la bornons à l'étude des négociations en phase de conception des projets de tramway se déroulant dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche de concertation avec les citoyens. Après avoir rapidement présenté le contexte de la recherche et le dispositif de concertation qui nous intéresse ici (2.1.), nous procéderons à une lecture en termes de « traduction » de ce dernier notamment en focalisant l'attention sur le rôle des actants dans l'élaboration collective du projet urbain (2.2.). Enfin, nous tenterons à l'aide d'une grille d'évaluation, d'apprécier les décisions prises au sein du dispositif de concertation (2.3.).

## **1. PROJET URBAIN, NEGOCIATION, CONCERTATION : ELEMENTS DE DEFINITION**

Cette première partie, qui comprend trois points, vise à définir les différents concepts mobilisés. Ainsi, nous traiterons successivement du projet urbain en tant que nouveau modèle d'action fondé sur une logique de co-production, des formes et processus de la négociation dans les projets urbains et du caractère polysémique de la concertation.

### **LA CONCEPTION DES PROJETS URBAINS OU L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU MODELE D'ACTION FONDE SUR UNE LOGIQUE DE CO-PRODUCTION**

Malgré la diversité des projets urbains, il est possible d'identifier des constantes notamment au niveau des enjeux qu'ils sous-tendent. En effet, le projet urbain *« organise un territoire afin d'en améliorer l'usage, la qualité, le fonctionnement, la dynamique économique et culturelles et les relations sociales. Il doit assurer à tous l'accessibilité à l'espace public, à l'habitat, aux équipements, aux transports ; se préoccuper de la qualité des espaces publics, de l'architecture, des paysages, de l'environnement »*

*naturel, de la mise en valeur du patrimoine ; servir les enjeux du développement durable, avec une utilisation économe de l'espace tout en garantissant le fonctionnement des infrastructures, ainsi que des réseaux de transports et de distribution. Il ne se réalise que grâce à un engagement politique fort, pour lutter contre le laisser-faire et les coupures urbaines physiques, fonctionnelles et sociales »* (Masbouni, 2002, p. 23).

La notion de « projet urbain » apparaît dans les années 1970 comme une réponse à de nombreux bouleversements (Tomas, 1998). En effet, l'émergence de cette notion est le fruit d'une part, de la remise en cause de l'urbanisme fonctionnaliste alors dominant durant la période des Trente Glorieuses, et des démarches traditionnelles de planification urbaine centralisatrices et technocratiques, et d'autre part, de la transformation des modalités de l'action publique urbaine.

Le projet urbain est un concept et une manière d'agir en gestation (Toussaint, Zimmermann, 1998), en formation « *qui marquent un moment de transition entre la manière traditionnelle de penser l'urbanisme et une nouvelle approche, moins figée et plus ouverte aux transformations et aux débats* » (Ingallina, 2003, p. 3). Plus précisément, le projet urbain entend incarner un nouveau modèle d'action fondé sur une logique de co-production reposant sur la mise en interaction, le plus en amont possible du projet, de nombreux acteurs tout en s'ouvrant à la « société civile ». L'ensemble de ces acteurs étant considérés comme des partenaires dont l'adhésion au projet conditionne sa réalisation. Cette mise en relation d'une pluralité d'acteurs, ou pourrait-on dire cette mise « en réseau » d'acteurs, repose sur une modalité d'interaction particulière, postulée comme centrale et efficiente, à savoir : la négociation. La place accrue de l'activité de négociation dans les projets urbains s'explique par ensemble de facteurs interdépendants que l'on peut regrouper en deux catégories. D'une part, ceux liés aux changements dans les processus de conception des projets urbains matérialisés par l'ouverture des espaces de conception à d'autres acteurs non-concepteurs généralement regroupés sous le vocable « société civile » (citoyens, futurs usagers, entreprises, commerçants, etc.), la multiplication du nombre des intervenants qui habituellement intègrent tardivement le projet (ne serait-ce que pour la recherche d'une meilleure articulation entre l'amont et l'aval avec la participation par exemple des futurs gestionnaires de l'artefact ou bien encore l'intégration d'acteurs intervenant en phase réalisation) engendrant la mise en œuvre de nouveaux modèles de conception comme le modèle de l'ingénierie concourante (Midler, 1996) ou modèle négocié<sup>3</sup> (Callon, 1997). A ce titre, Terrin (2005) a

---

<sup>3</sup> Les modèles de conception – hiérarchique et négocié – sont des idéaux-types, deux formes extrêmes d'organisation de la conception. Callon (1997) les emprunte aux mondes du bâtiment (modèle hiérarchique) et industriel (modèle négocié) pour les transposer à celui des projets urbains afin d'éclairer les mutations des pratiques de conception qui s'y opèrent. Le modèle hiérarchique de conception est fondé sur une séparation des tâches entre les décideurs politiques qui ont la responsabilité de déterminer les objectifs et d'élaborer les programmes (fonction de maîtrise d'ouvrage) et détiennent une position de commandement vis à vis des autres acteurs, tels que les techniciens (ou maître d'œuvre) qui ont la responsabilité de transcrire les objectifs politiques en réalisations techniques, ou bien encore les habitants qui ont un rôle passif dans la mesure où ils sont tout au plus consultés lorsque les projets sont déjà arrêtés. A l'opposé, dans le modèle négocié, le projet n'est connu qu'à la fin et le programme ne peut être décrit qu'au terme du processus. Les acteurs (décideurs politiques, techniciens, habitants) n'entretiennent plus de relations de type hiérarchique mais privilégient la négociation

recours à la notion très imagée de « l'effet saumon » pour décrire le double flux de savoirs et de savoir-faire qui circulent au sein de la conception des projets urbains matérialisé par des expertises situées traditionnellement en aval du projet qui remontent vers l'amont tandis que d'autres, plus proches de la maîtrise d'ouvrage, prolongent leurs missions vers l'aval. Cet « effet saumon », qui traduit un double glissement, se trouve renforcé lorsque la maîtrise d'ouvrage intègre deux enjeux principaux, à savoir : la mise au centre du projet de l'usage et de la gestion de l'ouvrage et une meilleure évaluation/anticipation des risques (financiers, techniques, environnementaux, etc.) afin de les réduire.

D'autre part, les facteurs inhérents de la refondation de l'action publique urbaine avec notamment l'émergence d'une logique d'action renvoyant à un nouveau mode de régulation basé sur le pragmatisme, la coopération et la négociation<sup>4</sup> – que l'on pourrait qualifier d'action publique urbaine négociée – ayant un impact sur les processus décisionnels avec pour archétype la pratique de la concertation comme « point de passage obligé » de la mise en œuvre des projets urbains. A ce titre, Godier (2001b) précise que l'intervention urbaine sous-tend une nouvelle logique d'action où les professionnels doivent, entre autres, *« jouer la concertation avec les usagers lors des réunions publiques et surtout utiliser des modes opératoires, des registres de compétences plus orientés vers la négociation, la mise en réseau que vers la stricte application linéaire et déductive des objectifs de planification urbaine déterminées en amont »* (p. 83).

Ces facteurs conduisent à l'augmentation de l'hétérogénéité et de l'incertitude dans la mesure où ils mettent aux prises une pluralité d'intervenants (ou réseaux d'acteurs complexes) porteurs d'intérêts divergents rendant la négociation nécessaire (Dodier, 2000). Ils participent donc à l'extension et à la laïcisation<sup>5</sup> de la négociation dans les projets urbains. Ainsi, les nouvelles conditions de l'action collective des projets urbains issues des mutations de l'organisation des processus de conception et de l'action publique urbaine concourent à l'émergence de *« nouvelles situations de coopération où les acteurs doivent expliciter leurs points de vue, négocier avec les autres »* (Midler, 1996, p. 79).

---

comme mode d'interaction. Si une telle démarche d'ingénierie dite concourante est bien connue des industriels, elle reste peu familière aux acteurs de l'aménagement urbain qui doivent passer *« d'une logique linéaire de projection urbaine, avec des profils professionnels clairement identifiés, (...), situés à des interfaces simples aux différents maillons de la chaîne (...), à une sorte de dialectique où les interventions s'inscrivent dans des configurations plus complexes dont le résultat se discute et se négocie »* (Benaïssa, 1998, p. 44).

<sup>4</sup> En effet, pour Jouve (2003) *« si le politique était jusque-là saisi exclusivement à travers l'usage de la domination, de l'hégémonie des élus dans le processus décisionnel, (...) l'exercice du politique intègre de plus en plus, en tant que registre d'action dominant, le pragmatisme et la négociation »* (p. 36). Ou bien encore pour Bourdin (1998) les mutations urbaines contemporaines repose sur *« l'hypothèse dominante que leur fragmentation (c'est-à-dire la division et la discontinuité de l'espace, des activités et des groupes sociaux) diminue leur gouvernabilité et que cela donne de l'importance à tout ce qui permet d'associer les fragments : ajustements, négociation, coopération »* (p. 315).

<sup>5</sup> On assiste à un double phénomène d'expansion (Zartman, 1977) et de visibilité (Strauss, 1978) de la négociation que Thuderoz (2000, 2004) qualifie par le terme de laïcisation qui exprime à la fois un mouvement, une progression de l'activité de négociation et une novation dans le sens où des parties en conflit préféreront dans le cadre de leur nécessaire coopération (interdépendance) recourir à la négociation car jugée plus appropriée et plus efficace.

Le modèle de la co-production renvoie donc à une nouvelle manière de planifier, d'élaborer les politiques urbaines et les projets basée sur des relations non plus d'autorité mais de coopération où la négociation occupe une place sans cesse plus importante (Novarina, 2003). Cependant, ce modèle (que l'on serait tenté de qualifier de normatif et prescriptif) accuse des limites. En effet, il repose sur le postulat implicite d'une relation partenariale et coopérative entre les différents acteurs, qui tend à éluder les questions relatives au pouvoir et aux enjeux distributifs, avec pour mode d'interaction privilégié la négociation car jugée performante. Outre les problèmes liés au fait d'écarter d'emblée d'autres modalités d'interaction, cette perspective se focalise sur une seule des deux dimensions constitutives de la négociation à savoir sa dimension intégrative (ou coopérative) sur laquelle nous reviendrons<sup>6</sup>. Par conséquent, le modèle de la co-production ne permet pas d'une part, de saisir la variété des formes de négociation qui peuvent être présentes dans les projets urbains, d'autre part, de déterminer la place et le rôle de ces négociations et enfin de comprendre les processus de négociation. Or, comme le souligne Benaïssa (1998), il est important d'éclairer les processus de négociation à l'œuvre dans les projets urbains d'autant que des mutations substantielles semblent être intervenues en matière d'élaboration et de fabrication des projets urbains. Le projet urbain est « *tout autant le fruit de négociations récurrentes entre les acteurs en présence que de choix techniques préalables ou encore de visées spatiales initiales. Les prérogatives de chacun des acteurs cèdent le pas devant une recomposition de forces dans le cadre de processus de négociation en fonction d'impératifs que sont, par exemple, le partage des risques ou l'intervention grandissante de régulations sociales* » (Benaïssa, 1998, p. 34). Ainsi, de nombreuses questions restent en suspens : comment se constituent (et évoluent) ces réseaux complexes d'acteurs (décideurs publics, techniciens, concepteurs, entreprises, citoyens, etc.) censés tous contribuer à l'élaboration du projet urbain ? Quels dispositifs organisationnels mettre en place pour supporter l'activité intense de négociation ? Comment organiser le passage d'une conception technocentrée à une conception participative centrée usagers ou utilisateurs (anthropocentrée)<sup>7</sup> ? Comment concrètement les acteurs dépassent leurs divergences et parviennent à des solutions de compromis ? Etc. En effet, comme le souligne Callon (1996) « *dès lors qu'on abandonne le point de vue d'une création localisée, assignable à quelques individus et toute entière logée dans des compétences cognitives, se pose la question bien concrète des modalités de cette conception collective et du processus par lequel elle se développe. La réponse tient dans deux*

---

<sup>6</sup> A ce titre, on peut noter l'assertion de Linossier et Jaton (2004) qui se demandent si il ne faudrait pas mieux considérer la démarche de projet urbain comme une gestion des divergences (ou gestion du dissensus entre les acteurs) plutôt que comme la recherche de consensus, de concordances, de conciliations.

<sup>7</sup> Si Benaïssa (1998) s'interroge sur une éventuelle application à l'urbain des réflexions menées par le réseau ECOSIP, Avitabile (2004) propose, quant à lui, de transposer les démarches du champ de la production industrielle et plus largement celui des biens de consommation aux projets urbains afin de structurer les processus de conception. L'un des points majeurs repose sur la mise en place d'une conception anthropocentrée où l'utilisateur est placé au cœur de la démarche. Ainsi, un projet urbain ne se limitera pas à la prise en compte de la faisabilité économique et opérationnelle mais devra également compter sur la faisabilité sociale au sens de l'acceptabilité du projet aux yeux des acteurs sociaux dans une logique d'usage.



*notions : celle de négociation et celle d'intermédiaire qui rassemble les graphiques, les algorithmes, les maquettes et autres prototypes qui sont les supports et les produits des négociations » (p. 27-28).*

En fait, le projet urbain reste une boîte noire car dire qu'il repose sur une « *logique de coproduction, qu'il construit du partenariat ou du consensus, qu'il stabilise des réseaux d'acteurs, ne dit rien sur la manière dont les acteurs procèdent ni sur les problèmes que de telles ambitions posent dans l'organisation de l'action* » (Arab, 2001, p. 62). D'une manière générale, en dépit du fait que le modèle de la co-production traduirait un tournant communicationnel non seulement au niveau de la phase de planification mais également dans les différentes étapes du projet urbain (dont la conception et la réalisation), force est de constater qu'il incarne davantage le renouvellement des méthodes et des pratiques professionnelles de la planification urbaine (Novarina, 2000) sans se préoccuper des conditions du passage à l'acte et de la mise en œuvre concrète des projets urbains (Arab, 2004).

### **CATEGORISATION DES FORMES DE NEGOCIATIONS DANS LES PROJETS URBAINS**

Dans ce deuxième point, nous allons nous attacher à distinguer les formes de négociations présentes dans les projets urbains. Mais avant, il nous paraît nécessaire de préciser ce que nous entendons par négociation.

La négociation, phénomène ambigu et complexe, a donné lieu à des interprétations variées auxquelles correspondent de multiples définitions (Dupont, 1994). Sa polysémie résulte des nombreux champs disciplinaires qui se sont intéressés à ce phénomène (sociologie, sciences politiques, économie, psychologie, etc.). Confrontée à un foisonnement d'acceptions, nous avons retenu celle proposée par Rojot (1994) qui a le mérite de contenir les traits constitutifs de la négociation (ou invariants) que l'on retrouve généralement dans la majorité des définitions. Ainsi, la négociation peut être considérée comme un « *processus, c'est-à-dire comme une situation dynamique, mouvante, incluant mouvements et contre-mouvements, et non pas statique. En second lieu c'est un processus conjoint qui implique au moins deux parties (...). En troisième lieu, les parties peuvent, mais ne doivent pas obligatoirement, interagir directement, verbalement ou par tout autre moyen. Elles peuvent aussi passer ou non par l'intermédiaire de représentants (...). En quatrième lieu, (...), les parties à la négociation sont obligatoirement en conflit, actif ou latent, et qu'elles ont à un degré quelconque, mais pas de façon absolue, des intérêts opposés. (...). En cinquième lieu, (...), les parties vont tenter de résoudre le conflit qui les oppose et rechercher un accord, explicitement ou implicitement* » (Rojot, 1994, p. 22). Toutefois, cette définition incarne uniquement une des nombreuses « facettes » que revêt l'activité de négociation. En effet, comme le souligne Thuderoz (2003), la négociation sous-tend non seulement une activité de résolution de conflits mais également une activité de régulation pouvant simultanément prendre la forme d'une procédure de décision conjointe, d'une technique de régulation, d'un moyen d'innovation et de création sociale et enfin d'un processus de communication.

Pour appréhender la diversité des formes de négociations présentes dans les projets urbains et déterminer les places et rôles qu'elles y tiennent, nous recourons aux travaux de Mermet (1998, 2000, 2005b). Mermet (2000), qui s'intéresse aux conflits surgissant à l'interface entre projets publics

d'aménagement et préoccupations environnementales, propose une grille de lecture théorique pour l'analyse des places et des rôles de la négociation dans un processus décisionnel complexe où il est possible d'observer non pas une mais de multiples négociations. Ce constat requiert, selon lui, de nouvelles approches afin de mieux analyser et de mieux conduire ce type de négociations dans les processus de décision publique. A partir notamment de l'étude d'un projet de barrages dans le bassin de la Loire, cet auteur montre d'une part, l'importance des négociations dans le déroulement et le résultat du processus de décision et d'autre part, la diversité des négociations qui se déroulent dans les interstices du processus de décision dans la mesure où « *il y a celles que l'on voit, comme les réunions de concertation en préfecture. Il y a celles dont on connaît l'existence mais non le contenu (...). Il y a celles que l'on devine : certaines transactions politiques (...). Il y a aussi les négociations qui ne disent pas leur nom et s'affichent sous une autre forme, par exemple dans le cadre du comité de pilotage de l'expertise* » (2000, p. 154). Mermet propose ainsi trois catégories de négociations en fonction de leur ampleur au regard du processus décisionnel dans lequel elles s'insèrent. Tout d'abord, les *négociations interstitielles* qui occupent une place plus ou moins ponctuelle dans le processus de décision (de type ajustements de points de vue) et qui sont souvent peu visibles mais pas pour autant décisive. Egalement, les *négociations composantes* qui accompagnent toute une séquence du processus de décision. La négociation composante peut aussi bien s'apparenter à un dispositif de la décision comme un comité de pilotage qu'à un moment spécifique dans la dynamique du processus de décision. Elle occupe une place et une visibilité notables dans le processus de décision. Enfin, la *négociation englobante* qui, de part sa durée assez longue, devient le lieu essentiel du débat décisionnel. A partir de ces trois catégories de négociation, Mermet distingue deux conceptions complémentaires de la négociation à l'œuvre dans les processus de décision en matière de projets urbains. Tout d'abord, la négociation comme *modèle* pour appréhender un processus de décision pris dans son ensemble. Cette première acception repose sur l'idée d'analyser le processus de décision comme si il avait consisté essentiellement en une négociation. La *négociation-modèle* renvoie à une situation où l'interaction entre les acteurs se présente concrètement comme une négociation dans la mesure où ils marchandent, se concertent, se cachent des choses et s'en disent d'autres, etc. pour *in fine* formaliser un accord commun. Cette perspective revient à mobiliser les ressources du domaine de la recherche en négociation comme grilles de lecture pour lire le processus de décision. Par opposition, la négociation comme *modalité* consiste à rechercher dans l'ensemble du processus de décision les moments où les interactions entre les acteurs sous-tendent effectivement des négociations. Cette perspective (*négociation-modalité*) permet non seulement d'identifier la diversité des négociations associées à un processus de décision (négociations « composantes » et « interstitielles » définies précédemment) mais aussi de saisir dans quelle mesure elles ont été décisives (c'est-à-dire dans quelle mesure elles ont contribué aux modalités et au contenu de la clôture du processus de décision). Enfin, après avoir précisé la place de la négociation dans le processus décisionnel (interstitielle, composante ou englobante), il reste à qualifier le rôle qu'elle y joue. Mermet distingue trois rôles de la négociation.

D'une part, la négociation effective qui apparaît aussi bien comme orientation que comme modalité, d'autre part, la négociation tacite ou indirecte qui transparaît comme orientation mais n'apparaît pas comme une modalité dans la mesure où le dialogue est caché (non observable) et enfin, la pseudo-négociation<sup>8</sup> qui apparaît comme une modalité sans pour autant que les comportements des acteurs ne soient guidés par une orientation de négociation.

### **LES PROCESSUS DE NEGOCIATION DANS LES PROJETS URBAINS**

Si la négociation est généralement postulée comme paradigme dominant de l'action dans les projets urbains, rares sont les travaux qui ont trait expressément à l'étude des processus de négociation. En fait, les contributions portent davantage sur l'étude de dispositifs organisationnels (comité de pilotage, comité technique) comme lieux permettant les négociations. De plus, les rares contributions sont problématiques dans la mesure où elles reposent sur une acception surannée – car dichotomique – de la négociation<sup>9</sup> (coopérative *versus* compétitive). Enfin, une autre catégorie de recherches s'intéresse aux rôles des objets – notamment des plans et maquettes – en tant que supports matériels des négociations. Après un rapide tour d'horizon de ces différents travaux, nous proposerons une lecture sociologique du processus de négociation dans les projets urbains. Plus précisément, nous recourons à la théorie de la traduction afin d'appréhender les processus de négociation comme des réseaux d'actants.

#### **La prévalence de la dimension intégrative dans l'étude des processus de négociation dans les projets urbains**

L'orientation intégrative des contributions n'est pas spécifique au champ urbain (Allain, 2004 ; Bourque, Thuderoz, 2002 ; Mermet, 2005a). Il s'agit d'un constat d'ordre général perceptible dans différents domaines qui a pour conséquence la sous-estimation des phénomènes distributifs et notamment de pouvoir<sup>10</sup> présents dans les négociations. Dans cette perspective (angle intégratif), la négociation est vue comme un « *apprentissage en commun, une action collective où les buts et les moyens sont – ou devraient être – co-construits par l'ensemble des participants à la négociation (...)* ».

---

<sup>8</sup> La pseudo-négociation renvoie à l'idée de simulacre. Nous avons par ailleurs illustré une démarche de concertation polarisée sur l'axe monologique renvoyant à une pseudo-négociation et à une décision imposée (*versus* négociée) dans la mesure où le projet urbain soumis à la concertation est déjà « ficelé » (cf. 1.4. et également Thomassian, 2004).

<sup>9</sup> En effet, une telle conception de la négociation (compétition *versus* coopération) renvoie à l'acception dichotomique de la rationalité de l'acteur (calculateur/manipulateur *versus* altruiste). Or, comme le soulignent Crozier et Friedberg, (1995), l'homme « *calculateur et cynique du monde réel et l'homme généreux et moral n'existent pas séparément, et les motifs utilitaristes s'entremêlent toujours aux motifs moraux* » (p. 140). De plus, la négociation est par nature mixte, c'est-à-dire qu'elle « *incorpore de la coopération et du conflit n'est pas nouveau. (...) Une analyse plus profonde montre que les deux aspects sont en fait imbriqués inextricablement : en pratique ils ne peuvent pas être séparés (...). Il y a une tension centrale, inévitable entre les actions coopératives pour créer en commun de la valeur et les actions conflictuelles pour obtenir un avantage individuel* » (Lax et Sebenius, 1986, p. 29-30).

<sup>10</sup> En effet, si la négociation est une activité qui se déroule à plusieurs (au moins à deux), comme le souligne Reynaud (2005), « *à plusieurs ne veut pas dire à égalité de tous ; il peut y avoir une distribution de pouvoir extrêmement inégale* » (p. 147).

*L'explication des structures de pouvoir et des intérêts en jeu passe alors souvent au second plan (...) »* (Mermet, 2005a, p. 12).

Dans le champ urbain, les contributions d'orientation intégrative ont recours à l'emploi de notions de coopération, de co-construction, de co-production, d'apprentissage mutuel ou réciproque, et postulent implicitement ou explicitement qu'elle est l'une des deux dimensions de la négociation la mieux adaptée et la plus performante. A ce titre, Novarina (2000), qui se réfère aux travaux de John Forester<sup>11</sup> (1999), oppose deux modalités de négociation dans les projets urbains : d'une part, une forme économique qui relève du *marchandage* (orientation distributive de la négociation) et d'autre part, une forme symbolique à partir de laquelle les acteurs cherchent à stabiliser leurs accords par le biais d'un *apprentissage réciproque* et de délibération démocratique (orientation intégrative de la négociation). Schématiquement, le marchandage repose sur des coalitions d'acteurs (acteurs économiques et politiques) qui s'associent pour la réalisation d'opérations urbaines en vue d'en retirer mutuellement des gains (gains financiers pour les acteurs économiques, une réélection pour les acteurs politiques). Dans un souci d'efficacité, la scène de la négociation est réservée exclusivement aux acteurs économiques et politiques. Ainsi, l'implication de la population à la conception des projets est limitée et les procédures de consultation jugées inutiles car elles reviennent à demander un avis à des personnes non directement impliquées dans les projets. A l'opposé, l'apprentissage<sup>12</sup> réciproque repose entre autres sur l'association des habitants à l'élaboration du projet pour progressivement arriver à un projet partagé. Cette forme de négociation requiert, selon Novarina, la mise en place de dispositifs organisationnels permettant la concertation et la négociation afin de contribuer à l'expression du plus grand nombre d'acteurs. Ainsi, le projet urbain émerge peu à peu dans le cadre de lieux de confrontation (dispositif de concertation) des points de vue et des demandes sociales.

La réalité des situations de négociation témoigne davantage de la coexistence de ces deux modèles. Par ailleurs, les notions d'apprentissage et de marchandage ne constitueraient pas des modalités de négociation, mais les deux phases de la dynamique de négociation mises en évidence par Reynaud (2003). En effet, Reynaud propose de discerner trois phases de la négociation<sup>13</sup>. Une première phase qui consiste à définir pour chaque partie le problème à traiter et les acteurs intéressés. La deuxième phase vise, quant à elle, à fixer les enjeux de la négociation et donc à circonscrire les problèmes à traiter et aussi à les définir en commun (c'est-à-dire à trouver un accord cognitif) ; cette élaboration cognitive repose sur un apprentissage. Enfin, la troisième phase est celle du marchandage qui n'est

---

<sup>11</sup> Forester (1999), théoricien américain de la planification urbaine, s'inscrit avec d'autres chercheurs (Healey, 1996 ; Söderström, 2000), dans une nouvelle approche de l'urbanisme – l'urbanisme de collaboration – où la délibération démocratique nécessite une remise en cause des pratiques afin de permettre l'implication des citoyens dans la planification et le design urbain. (Forester J., 1999, *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*, Cambridge, Mass., MIT Press).

<sup>12</sup> Pour l'auteur, le terme d'apprentissage est celui qui convient le mieux pour exprimer « le processus par lequel des acteurs arrivent à construire des objectifs communs et à se doter d'une image futur dans laquelle ils puissent se projeter » (Novarina, 2000, p. 56).

<sup>13</sup> Cette distinction a uniquement un caractère analytique plutôt que chronologique car dans la réalité de nombreuses itérations ont lieu entre ces trois phases.

possible que si, dans la phase précédente, on a pu créer un terrain commun sur lequel marchander a un sens.

### **Les dispositifs organisationnels comme lieux d'organisation des négociations**

Dans la continuité des travaux de Chadoin, Godier et Tapie (2000) portant sur le design institutionnel<sup>14</sup>, Arab (2004) s'intéresse aux dispositifs organisationnels (comité technique, comité de pilotage politique, etc.) mis en place dans les projets urbains. Elle les considère comme des lieux qui organisent les interactions face à la fragmentation des acteurs concernés par le projet urbain (concepteurs, acteurs de la phase de réalisation, et les gestionnaires de l'artefact). L'organisation de ces interactions privilégie la résolution des problèmes sur le mode de la négociation. Néanmoins, la description de ces dispositifs chargés de l'organisation au quotidien de la négociation des compromis et de la gestion des interfaces, ne permet pas de comprendre comment se déroulent concrètement l'intégration des points de vue et comment se construisent les accords. De plus, les dispositifs étudiés par l'auteur portent uniquement sur les négociations entre les acteurs « traditionnels » des projets urbains. Or, d'autres dispositifs organisationnels, tels que les dispositifs de concertation, sont à prendre en compte dans la mesure où ils « *garantissent la possibilité de faire entendre leur voix sinon à tous les acteurs du moins à une large majorité d'entre eux* » (Novarina, 2000, p. 58) dont la société civile.

### **Les objets dans les projets urbains comme supports des processus de négociation**

Si l'étude des objets est assez récente en sciences sociales (Conein, Dodier, Thévenot, 1993 ; Blandin, 2002), elle a fait l'objet de nombreuses contributions dans le domaine de la conception des projets industriels (Garel, 1994 ; Caelen et Zreik, 1995 ; Jeantet & al., 1995 ; Mer, 1998 ; Trousse et Zreik, 1998 ; Vinck, 1999). Cependant, dans le champ urbain peu d'études portent sur les objets et questionnent leur rôle dans les négociations. Benaïssa et Poussin (1999) s'intéressent aux rôles des plans et des maquettes dans les projets urbains, qu'ils nomment « figurations » et qu'ils considèrent comme des supports des processus de négociation. Les figurations donnent à voir les intentions des destinateurs (stratégies de persuasion, de séduction) à l'encontre des destinataires<sup>15</sup> du projet. Néanmoins, comme le soulignent les auteurs, il est essentiel de distinguer deux moments dans la production d'un objet : celui de la formulation (intention première du destinateur) et l'usage qui peut en être fait (la finalité perçue par le destinataire). A partir de l'étude des objets/figurations présents dans les négociations, Benaïssa et Poussin (1999) proposent un modèle opératoire capable d'expliquer comment se négocient les projets urbains. Il repose sur trois « moments » qui, selon eux, sont présents dans toute négociation : moments de conflits, moments de rationalité et moments de

---

<sup>14</sup> Le terme de *design institutionnel* est utilisé par Godier et Tapie (1997) pour désigner des dispositifs de coopération ou modes d'organisation complexes entre acteurs du projet. Ils peuvent prendre diverses formes comme celui de « comité ou groupe de pilotage », de « consortiums » ou bien encore de « groupe de projet ».

<sup>15</sup> Pour discerner les acteurs des projets urbains, Zimmermann et Toussaint (1998) font la distinction entre les « destinateurs » (ingénieurs, techniciens, paysagistes, architectes, etc.) et les « destinataires » (habitants, riverains, usagers, etc.).

séduction/conviction. Les moments de conflits renvoient aux situations de négociation où il y a confrontation de positions. Ils se caractérisent par « *un déni de la légitimité des intérêts de l'interlocuteur, de ses contraintes et par une suraffirmation de la logique de chacun. C'est un jeu dont les enjeux dépassent souvent ce qui se trouve explicitement au cœur du conflit proprement dit. La modalité de régulation est celle de la dénonciation, voire celle du recours juridique* » (p. 122). Quant aux moments de rationalité, ils renvoient à un « *système d'échange allant vers une rationalisation relevant d'un modèle emprunté à Michel Crozier, où les divers partenaires partagent un même objectif : s'acheminer vers une solution* » (p. 122). Il s'agit d'une situation de négociation rationnelle dans la mesure où chacun peut exposer ses contraintes tout en tenant compte de celles des autres afin d'émettre des propositions de compromis. La modalité de régulation est ici l'échange. Enfin, les moments de séduction/conviction où chacun des acteurs tente de séduire pour faire valoir ses positions. Ils se caractérisent par « *le recours aux entreprises de persuasion et de séduction des acteurs. De telles entreprises mettent en œuvre des outils rhétoriques qui visent à motiver, mobiliser, à faire émerger de nouveaux centres d'intérêt chez les acteurs* » (p. 122). Les auteurs articulent les moments de négociation (conflit, rationalité, séduction/conviction) avec trois niveaux de figurations : scénique, scénographique et énonciatif. Le niveau scénique a trait aux structures et codes qui régissent les figures et permet de les inscrire dans les cadres institutionnels dont ils relèvent. Le niveau scénographique rend compte de l'actualisation de l'espace scénique en fonction d'une opération particulière (choix d'une échelle, sélection et organisation de l'information, etc.). Le niveau énonciatif permet de décrire les relations d'interlocution. Ainsi, en croisant les moments de négociation vus précédemment avec les niveaux de figuration, les auteurs formulent trois propositions. La première concerne les moments de conflits où la figuration permet d'une part, sur le plan scénographique de limiter les termes du débat, et autorise d'autre part, sur le plan énonciatif la mise en place de la confrontation des positions. Quant à la deuxième proposition, elle porte sur les moments de rationalité où l'objectif des figurations vise la clarté de la transmission d'informations. En effet, le niveau informatif est privilégié et permet à chacun d'énoncer les composantes de sa rationalité. Enfin, la troisième proposition a trait aux moments de séduction/conviction où les figurations aspirent à la production d'affects (capter l'attention, susciter l'émotion). L'intérêt de la contribution de Benaïssa et Poussin est double. Il montre d'une part comment les figurations, en tant qu'instruments de la négociation, jouent un rôle de support matériel à la négociation et d'autre part, comment les constructions figuratives (scénique, scénographique et énonciatif) entrent en cohérence avec des situations de négociation considérées comme typiques (conflit, rationalité, séduction/conviction).

#### **Les processus de négociation : une lecture en termes de « traduction »**

Ce dernier point propose de mobiliser la sociologie de la traduction afin d'appréhender les processus de négociation comme des réseaux d'actants. Mais avant, arrêtons-nous rapidement sur les principales contributions qui recourent dans le champ urbain à la sociologie de la traduction.

#### La sociologie de la traduction dans le champ urbain

Précisons tout d'abord que l'apport d'une approche sociologique de la négociation a été souligné par de nombreux auteurs (Allain, 2004 ; Bourque, Thuderoz, 2002). Le choix que nous avons fait consistant à mobiliser la sociologie de la traduction parmi le large panel des théories sociologiques susceptibles de rendre compte de ce phénomène<sup>16</sup>, résulte d'une part, de la volonté de pointer l'importance du rôle de l'intermédiation et d'autre part, de la valeur heuristique qu'offre une acception des processus de négociation en termes de réseaux d'acteurs démontrée notamment dans le domaine de la négociation collective<sup>17</sup>. Dans le champ urbain, les travaux mobilisant plus ou moins explicitement la sociologie de la traduction sont nombreux. Ils ont tendance à emprunter quelques concepts-clés de la théorie de la traduction pour éclairer différents phénomènes – changements de logiques ou de modèles d'action, mutation des rôles de certains acteurs, etc. – (Chadoin, 2001 ; Godier, 2000, 2001). Rares sont ceux qui ont recours aux principales étapes de la traduction (cf. *infra*) pour « lire » les processus de négociation et ainsi apporter des éléments de réponse à la question des conditions et des mécanismes de production des accords entre les acteurs « traditionnels » et « nouveaux » (ou destinataires et destinataires) des projets urbains. On peut citer notamment l'ouvrage récent de Isaac Joseph (2004) qui rend compte des négociations à l'œuvre entre une pluralité d'acteurs (concepteurs, le personnel, la Direction ou bien encore le syndicat de la RATP, etc.) dans le cadre de la conception et de la mise en service de la ligne de métro automatique *Météor* incarnant le passage (ou la lente opération de traduction) d'une logique d'« industrie » (que symbolise le métro classique) à une logique de « service » centrée utilisateur (dans la mesure où l'usager est positionné au cœur d'une nouvelle relation de service). Comme le souligne l'auteur « *Aramis*<sup>18</sup> est mort de n'avoir pas été discuté, *Météor* est le fruit non pas tant d'une longue concertation (...) mais plutôt d'une concertation interminable (...) » (Joseph, 2004, p.46-47).

Godier (2001b), quant à lui, appréhende la maîtrise d'ouvrage comme un dispositif de mise en réseau des acteurs du projet urbain. Ce dispositif, qualifié par l'auteur de « maîtrise d'ouvrage urbaine », a pour mission la mise en relation et l'intégration de nombreux acteurs – politiques, économiques et sociaux dont la participation est jugée nécessaire à la réussite du projet – à un processus de transformation urbaine. Ainsi, les acteurs de la ville « *doivent désormais s'adapter à de nouvelles conditions d'exercice et tenir compte d'un modèle de production plus flexible et plus ouvert. Un urbanisme non plus hiérarchique mais négocié ou partagé qui repose à la fois sur la capacité des acteurs à tisser des partenariats et fabriquer des accords, à développer des stratégies d'adaptation et de stabilisation de réseau, à communiquer sur les projets pour fonder leur légitimité hors de la seule*

<sup>16</sup> Comme la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1997), la sociologie de l'action organisée (Friedberg, 1993) ou bien encore la théorie de la négociation (Strauss, 1978), etc.

<sup>17</sup> En effet, dans le domaine de la négociation collective (négociations de l'organisation du temps de travail suite à la loi sur les 35 heures), Schwamberger (1999) utilise le concept de réseau pour rendre compte des formes de négociation permettant d'aboutir à des compromis satisfaisants.

<sup>18</sup> Latour (1991) fournit une explication de l'échec d'un projet de transport innovant connu sous l'acronyme Aramis qui n'est resté qu'au stade de prototype. L'histoire de cette innovation mort-née dévoile les coulisses des négociations entre différents acteurs – économiques, politiques, usagers, etc. – et le délitement du réseau.

*sphère technicienne et professionnelle et à coordonner des équipes pour tenir les objectifs dans le temps* » (Godier, 2001b p. 77).

Toussaint, Vareilles et Zimmermann (2004) ont également mis en évidence l'importance de la traduction dans les projets urbains (notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche de concertation) entre le langage « expert » ou « logotechnique » des destinataires (les professionnels de l'urbain : maître d'ouvrage, maître d'œuvre) et le langage « ordinaire » des destinataires (habitants, associations, usagers, etc.). Pour les auteurs, la concertation *« semble apparaître comme un lieu de traductions de ces deux langages. Les médiateurs et les élus traduisent pour les destinataires le langage technique, composé d'un ensemble de signes vocaux et graphiques – notamment les représentations spatiales comme les plans ou les coupes. Le langage des destinataires est également décrypté, leur parole traduite avant d'être introduite dans le projet. Ces traductions apparaissent comme étant le fait de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre : les élus, les chargés d'opération, les médiateurs »* (Toussaint & al., 2004, p. 131).

#### Processus de négociation comme réseaux d'actants : proposition d'une grille de lecture

Pour comprendre les négociations à l'œuvre dans les projets urbains, nous recourons au « canevas » élaboré par Amblard & al. (1996) qui a le mérite d'opérationnaliser la théorie de la traduction. Ce dernier est composé de dix étapes<sup>19</sup> :

##### *Contextualisation*

Cette étape consiste à l'analyse des actants (humains et non-humains) en présence, de leurs intérêts, de leurs enjeux et de leur degré de convergence. Signalons la particularité propre à la théorie de la traduction qui vise à décrire les objets (les non-humains) qui font tenir entre eux les acteurs. Dans le champ urbain, les actants peuvent prendre la forme de Comité de pilotage, de maîtrise d'ouvrage urbaine ou bien encore de dispositif de concertation (cf. 2.2 et 2.3.).

##### *Problématisation et traducteur*

La problématisation peut être définie comme l'art de formuler des questions en termes qui rendent la négociation possible voire souhaitable aux partenaires qui y sont impliqués. Cette étape consiste à faire le tri entre ce qui unit et ce qui sépare, et à faire passer chaque entité d'un contexte, d'une position singulière et isolée, à une acceptation de coopération. La problématisation ne peut s'opérer que sous l'effet d'un traducteur, c'est-à-dire un acteur qui, après avoir procédé à l'analyse du contexte, dispose de la légitimité nécessaire pour être accepté par autrui dans ce rôle. Le traducteur agit tel un intermédiaire, il a pour mission de lier les acteurs entre eux. Il doit non seulement problématiser, mais aussi identifier les acteurs et leurs points de vue qu'il intéressera et qu'il déplacera. Le traducteur enrôle les autres acteurs en les intéressant, en les persuadant qu'il exprime leurs souhaits et qu'il est le point de passage obligé pour leur réalisation. Néanmoins cette opération qui semble sur le papier facile à mettre en œuvre se heurte à des difficultés liées par exemple aux identités des acteurs et à l'irruption

---

<sup>19</sup> Les dix étapes du canevas sont présentées dans une logique chronologique uniquement pour des raisons de commodités d'exposition (Amblard & al., 1996).



de nouveaux acteurs qu'il faut inclure dans le processus d'intéressement et qui peuvent contester, voire rompre à tout moment les accords passés. Ainsi, le traducteur doit consolider les liens et stabiliser le réseau pour le solidifier. Il doit donc négocier en permanence, maintenir alignés les intérêts des acteurs enrôlés.

Les projets urbains sont traversés par un double phénomène que nous avons abordés : d'une part, l'évolution des rôles de certains acteurs et d'autre part, l'intervention de nouveaux acteurs, notamment des médiateurs. Concernant la mutation des rôles, on a souligné l'acquisition de nouvelles compétences notamment de la part des maîtres d'ouvrage qui s'inscrivent à l'interface des acteurs sociaux et techniques afin de traduire leurs langages respectifs (langage ordinaire et langage expert). Par ailleurs, il est constaté l'implication, de plus en plus systématique dans la mise en œuvre d'une démarche de concertation, de nouveaux professionnels de l'urbain tels que des chargés de communication, des médiateurs, des sociologues ; ils constituent une interface entre les deux groupes d'acteurs que sont d'une part, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre et d'autre part, les acteurs sociaux.

#### *Point de passage obligé et convergence*

Le point de passage obligé (PPO) est un lieu (physique, institutionnel, etc.) incontournable qui tient un rôle décisif dès les premières phases de la construction du réseau dans la mesure où il rend possible une collaboration active et effective de toutes les parties prenantes. Dans les projets urbains, il est possible de discerner trois types de dispositifs qui mettent aux prises différentes catégories d'acteurs : d'une part, les dispositifs techniques (comité de pilotage technique) généralement composés d'acteurs constituant le « noyau dur » du projet (principaux représentants du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre, experts, conseillers), d'autre part, les dispositifs décisionnels relatifs au portage politique du projet (comité de pilotage) composés d'élus et des représentants du dispositif technique, et enfin les dispositifs de concertation qui visent à intégrer, en plus des acteurs précédemment cités, ceux de la société civile.

#### *Les porte-parole*

La construction du réseau résulte de négociations qui sont conduites par les porte-parole de chaque partie prenante. On peut également les qualifier de mandataires dans la mesure où ils sont censés agir pour le compte d'autrui (les mandants). Ils ont donc une activité de représentation ou de délégation dans la mesure où ils endossent le rôle de porte-parole d'un groupe dont ils assument la sauvegarde des intérêts. Ils rendent possible les alliances et le dialogue entre les différentes parties. Dans le cadre des projets urbains, plusieurs porte-parole peuvent être identifiés. Par ailleurs, le ou les acteurs-traducteurs doivent s'assurer de la légitimité des porte-parole. Dans la catégorie des acteurs destinataires, ce rôle revient généralement aux directeurs de projet de l'équipe de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. En ce qui concerne la catégorie d'acteurs destinataires, ce rôle peut être dévolu par exemple à des responsables d'association (de riverains, de quartier, d'usagers).

#### *Les investissements de forme*

Les investissements de forme participent à la réduction de la complexité dans le sens où ils ont pour but de limiter le nombre important d'acteurs par des mécanismes rendant possible leur expression *via* des représentants. Il revient à l'acteur-traducteur de veiller à réduire la présence de nombreux partenaires difficiles à maîtriser et à contrôler en identifiant un ensemble d'intermédiaires les représentant. Ce rôle est généralement tenu par le directeur de projet de la maîtrise d'ouvrage mais également par les élus qui ont la charge du portage politique du projet urbain.

#### *Les intermédiaires*

La notion d'intermédiaire renvoie à tout ce qui circule entre les différents acteurs et qui permet leur mise en relation. Il s'agit d'actants (êtres humains, informations, objets techniques, etc.), qui, outre leur fonction de créateurs de liens, participent aussi à solidifier le réseau. Par exemple, on a abordé auparavant les différents rôles que peuvent incarner les objets (plans et maquettes) dans les projets urbains lors de trois situations ou moments typiques de négociation (conflit/rationalité et séduction-conviction). Ainsi, dans les moments de conflits, les objets peuvent être qualifiés de « commissionnaires » et de « fermés<sup>20</sup> » car ils expriment uniquement l'intention des porteurs du projet et ils n'autorisent pas aux différents acteurs d'exprimer leurs divergences. A l'opposé, dans les moments de rationalités, les objets sont par définition « médiateurs » et « ouverts » car ils permettent la confrontation des points de vue donc l'expression des différentes intentions, et autorisent les modifications. Enfin, dans les moments de séduction-conviction, les objets sont « manipulateurs » car ils tentent de séduire les acteurs par les affects.

#### *Enrôlement et mobilisation*

Ces termes renvoient d'une part, à l'affectation de rôle (l'enrôlement) et d'autre part, à la forme d'implication dans l'action (la mobilisation). Ainsi, les actants sont réellement engagés et tiennent un rôle précis dans le réseau. Dans les projets urbains, la place et le rôle affectés aux destinataires déterminent les formes de négociation. En effet, l'instauration de dispositifs de concertation ne présage en rien du rôle que les destinataires voudront bien concéder aux destinataires. Ainsi, les destinataires peuvent voir leur rôle relégués à celui de figuration ce qui généralement conduit à des situations de blocage, voire peut signer l'arrêt de mort du projet (pétitions, contentieux, actions en justice, etc.). Dans le cas contraire, les destinataires participant au projet et constituant le réseau peuvent contribuer à son rallongement, comme nous le verrons dans la deuxième partie.

#### *Rallongement et irréversibilité*

Le rallongement du réseau participe à sa solidité, à son irréversibilité. Cette étape consiste à étendre le réseau en multipliant le nombre des actants qui le composent. Le rallongement du réseau participe dans le même temps à donner une consistance plus grande au projet qui, à la fois, porte et est porté par le réseau. Nous verrons comment, dans la deuxième partie, les destinataires du dispositif de concertation « groupe de travail » concourent à l'extension du réseau.

---

<sup>20</sup> Nous empruntons à Mer & al. (1995) les termes d'objets « commissionnaires », « fermés », « médiateurs » et « ouverts ».

### *Vigilance*

La vigilance vise à être en état de veille permanente afin de déjouer, contrer, les traductions concurrentes. Dans le champ urbain, la vigilance peut se traduire par la prise en compte par les acteurs « traditionnels » des contre-propositions relatives au projet soumis à concertation émanant des destinataires. D'autant, que ces dernières sont de plus en plus « sérieuses » car les destinataires n'hésitent pas à faire appel à des experts pour les réaliser.

### *Transparence*

La transparence doit être permanente au sein du réseau car elle conditionne la confiance des acteurs. En effet, le moindre acte de trahison, de manipulation pouvant se traduire par la non prise en compte d'intérêts pourra avoir pour conséquence le délitement du réseau.

Voyons maintenant le dernier point ayant trait à la notion de concertation.

### **LA CONCERTATION**

Comme le souligne Mermet (2003), les projets urbains et plus particulièrement les projets d'infrastructure de transport qui font l'objet de l'étude de cas, ont été et sont encore un véritable laboratoire d'expérimentations en matière de concertation et de débat public ainsi que le support à de nombreuses recherches. Le projet urbain est indissociable du débat public dans la mesure où il apparaît inconcevable sans concertation avec la société civile (Avitabile, 2004). A ce titre, Zepf (2004) précise que les processus de concertation et de participation caractérisent le projet urbain dans la mesure où *« ce dernier apparaît comme une méthode de préparation collective de la décision. En ce sens, il est une instance de communication (...) un véritable espace public de débat »* (p. 154).

La notion de concertation a fait son apparition dans l'espace public français à la fin des années 1960 (Worms, Grémion, 1968) comme réponse antinomique à la notion de contestation (Bratosin, 2001). Délaissée pendant un temps, la pratique de la concertation est depuis une dizaine d'années le point de passage obligé de la mise en œuvre des projets urbains, voire de leur existence (Masbouni, 2002). A ce titre, la concertation est aujourd'hui complètement intégrée dans le processus d'élaboration des projets ; son organisation, sa gestion et son pilotage sont davantage structurés<sup>21</sup>.

La concertation n'est donc pas un objet d'étude nouveau mais elle s'inscrit dans un contexte qui s'est fortement transformé – volonté du public de participer aux processus décisionnels, évolution du cadre législatif en faveur du débat public, etc. – (Mermet, 2003). Fourniau (2003), qui propose un état des lieux de la recherche sur les questions de concertation, distingue trois approches du débat public dans les projets d'aménagement urbain. D'une part, celles qui voient dans le débat public un instrument au service d'une meilleure efficacité de la décision publique. D'autre part, celles qui se focalisent sur la démocratisation de la vie publique à laquelle contribueraient ou non les processus de consultation.

---

<sup>21</sup> Le Certu (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) en tant que service technique placé sous l'autorité du ministère de l'équipement, des transports et du logement, a présenté un ouvrage récent sur les outils d'analyse permettant aux lecteurs de trouver la méthode appropriée en matière de concertation par rapport au contexte spécifique de chaque projet (Certu, 2000, La concertation en aménagement. Eléments méthodologiques, Paris, Collections Certu).

Enfin, celles étudiant les mobilisations collectives qui suscitent l'ouverture d'espaces de discussion publique. Notre recherche, quant à elle, s'inscrit au carrefour de ces trois approches dans la mesure où les dispositifs de concertation étudiés semblent d'une part, pouvoir concourir dans certains cas à l'amendement des projets urbains, d'autre part, constituer une aide à la décision pour les décideurs publics et dans le même temps contribuer à accroître la légitimité de leurs décisions, et enfin, servir de terreau à l'enracinement de la démocratie participative.

Mais comment définir la concertation<sup>22</sup> ? La concertation apparaît comme un mot plurivoque qui accepterait différents sens : information, communication, participation ou tout cela à la fois ? (Toussaint, Vareilles, Zimmermann, 2004). Mermet (2005b) définit la concertation comme « *un régime de décision marqué par la recherche partielle d'accord. On peut alors qualifier de (plus ou moins) concerté un processus de décision (ou plus largement, des pratiques de décision) qui laisse (plus ou moins de) place à des pratiques et à des moments de recherche d'accord : négociations, délibérations publiques, participation, etc. et où ces accords partiels sont susceptibles d'affecter les résultats de la décision (en termes de contenu, d'identité d'acteurs et de relations entre eux) – dans nos termes, d'être « décisifs »*. On peut alors identifier et analyser comme pratiques et dispositifs de concertation ces moments ou ces procédures de recherche d'accord, partiels parce qu'englobés au sein d'un processus de décision plus large » (p. 58).

Afin de clarifier la pluralité d'acceptions de la notion de concertation, nous avons lors d'une précédente recherche (Thomassian, 2004), élaboré un cadre conceptuel à partir de l'échelle de participation<sup>23</sup> de Arnstein (1969) comprenant cinq niveaux d'implication des citoyens qui oscillent le long d'un continuum constitué de deux pôles : monologique et dialogique.

#### La concertation monologique : un ancrage dans une logique représentative

La concertation monologique repose sur une rationalité centrale (logos) et unique (mono) incarnant la volonté de l' élu et/ou la rationalité technique des fonctionnaires. La concertation monologique prend la forme d'une communication unilatérale et descendante, de l' élu et/ou du fonctionnaire vers le citoyen. Si l'information des citoyens est une étape indispensable et obligatoire dans le cadre notamment d'infrastructures de transport, elle n'en demeure pas moins insuffisante. Elle doit constituer un préalable nécessaire avant l'ouverture du dialogue, afin que les différentes parties prenantes discutent en connaissance de cause. La concertation monologique est souvent perçue par les citoyens comme une tentative de « manipulation » orchestrée par les élus et les fonctionnaires, en vue de les faire adhérer à un projet complètement arrêté. Souvent qualifiée de « simulacre », la conception monologique de la concertation peut entraîner des réactions de méfiance du public à l'encontre du

---

<sup>22</sup> Pour une présentation du contexte législatif de la concertation, nous renvoyons le lecteur intéressé à Thomassian (2004).

<sup>23</sup> Arnstein (1969) a élaboré une échelle comprenant trois niveaux de participation. Tout d'abord, *l'absence de participation* où la concertation est alors synonyme d'information à sens unique. Egalement, la *participation symbolique* lorsque la décision a lieu en public plutôt que d'être le fait du public. Enfin, le *pouvoir effectif* dans le sens où les citoyens sont intégrés au processus décisionnel.

projet, voire de rejet. D'une manière générale, la concertation monologique est révélatrice d'un problème culturel. Avec d'un côté des élus attachés à la légitimité exclusive de la démocratie représentative électorale, et de l'autre, des fonctionnaires rétifs au dialogue avec le profane estimant que le niveau de complexité des projets implique une technicité dont ils sont les seuls à posséder.

#### La concertation dialogique : une disposition à la logique participative

Le concept de dialogisme est issu des travaux de Bakhtine<sup>24</sup>. Dans cette approche, la concertation repose sur le dialogue qui va contribuer à l'émergence d'un véritable « espace public » au sens habermassien. En effet, la problématique du débat public, et d'une manière plus générale, de la participation des citoyens aux processus décisionnels est au cœur de la théorie habermassienne de l'espace public (Bachir, 1999). La concertation dialogique rend alors possible la création d'un espace public de délibération, c'est-à-dire un lieu où les choix publics locaux peuvent être discutés, débattus entre les élus, les fonctionnaires et les citoyens (Chevallier, 1999). Mais, la création d'un tel espace nécessite des outils spécifiques, capables d'accompagner et de soutenir la participation de tous les acteurs, dont nous ferons état dans la deuxième partie consacrée à l'étude de cas.

Les deux conceptions de la concertation, monologique et dialogique, sont davantage complémentaires qu'antinomiques, la première étant nécessaire à la seconde. En effet, il est fondamental dans un premier temps d'informer les citoyens, pour ensuite les inviter à participer à l'élaboration du projet. De plus, rien n'empêche la coexistence de plusieurs acceptions puisque la concertation monologique et dialogique sont deux pôles idéaux-typiques<sup>25</sup>.

Cet essai de définition de la notion de concertation n'écarte pas le problème de sa mise en œuvre car celle-ci ne va pas de soi et soulève de nombreuses questions : « *Quel est l'objectif final de cette forme de communication ? Informer les acteurs concernés ? Créer un cadre d'espaces publics d'énonciation pour les acteurs concernés ? Les faire participer aux processus de décision ? Qui sont les acteurs appelés à être concertés ?* » (Zepf, 2004, p. 11). Pour apporter un éclairage à ces zones d'ombre, nous allons essayer de montrer comment, au sein d'un dispositif de concertation singulier, les négociations entre les professionnels de l'urbain et des riverains concourent à l'émergence de décisions concertées.

## **2. LES DISPOSITIFS DE CONCERTATION DANS LES PROJETS DE TRAMWAY : UN CAS EMBLEMATIQUE DE LA MUTATION DES MODELES DE DECISION**

Cette deuxième partie, composée de trois points, vise à rendre compte à partir de l'étude des négociations du caractère concerté des décisions prises dans les projets urbains. Après avoir brièvement rappelé le contexte de la recherche et présenté le dispositif de concertation « groupe de

---

<sup>24</sup> Ce concept décrit la création de signification à travers une vision polyphonique de la communauté où plusieurs voix se font entendre (Giroux, 1998)

<sup>25</sup> A ce titre, Fourniau (1997) souligne que différents régimes de l'action publique cohabitent dans les processus de décisions : le commandement, la planification, et la pragmatique. Dans le régime du commandement, seul le politique intervient dans le processus décisionnel, en tant que décideur hégémonique. Quant au régime de la planification, il a émergé suite aux nombreux conflits notamment dans les projets de transport, et a occasionné des réformes comme celle relative à la démocratisation de l'enquête publique. Enfin, le régime pragmatique consiste à la mise en place d'un marketing politique afin de susciter l'adhésion du public, et de légitimer les décisions prises par les élus.

travail » qui nous intéresse ici (2.1.), nous proposerons une lecture en termes de « traduction » des négociations à l'œuvre dans ce dispositif en nous intéressant notamment aux rôles des actants (2.2.). Enfin, nous apprécierons les décisions prises au sein du dispositif « groupe de travail » à l'aide d'une grille d'évaluation (2.3.).

## **2.1. CONTEXTE DE LA RECHERCHE ET PRESENTATION DU DISPOSITIF DE CONCERTATION « GROUPE DE TRAVAIL »**

L'étude de cas (Yin, 1994) que nous présentons ici est issue d'une recherche antérieure visant à mieux comprendre les pratiques de la concertation au niveau local au sein de quatre projets Transport Collectif en Site Propre<sup>26</sup> (TCSP) de type tramway réalisés dans des agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants (Thomassian, 2004). Il s'agissait, dans le cadre d'une démarche exploratoire reposant principalement sur des entretiens et une analyse documentaire, d'apprécier à l'aide du cadre conceptuelle présenté ci-dessus (cf. 1.4.) le niveau de participation des citoyens à l'élaboration des projets urbains ou dit autrement d'évaluer le degré de dialogisme des dispositifs de concertation employés par les praticiens. Parmi les principaux résultats de cette recherche, nous avons notamment mis en évidence d'une part, que les procédures légales de concertation (concertation préalable et enquête publique) sont plutôt concentrées autour du pôle monologique, excepté lorsqu'elles introduisent un dispositif innovant tel que le Forum des Associations<sup>27</sup>. Quant aux dispositifs de concertation qui tendent à se rapprocher du pôle dialogique, ils sont généralement instaurés en dehors des procédures réglementaires de concertation<sup>28</sup>. C'est précisément le cas du dispositif de concertation « groupe de travail » sur lequel nous focalisons notre attention.

---

<sup>26</sup> Le TCSP a la particularité de circuler sur un « site » (voie) qui lui est complètement dédié (ex : Tramway, VAL, etc.). Les projets de réseaux de tramway connaissent en France un renouveau depuis le début des années 80.

<sup>27</sup> Le dispositif de concertation « Forum des Associations » (FA) a été créé par le maître d'ouvrage du projet urbain à l'image de la Charte de la Concertation du 5 juillet 1996 établie par le Ministère de l'Environnement afin d'informer le public sur le projet de transport, et de permettre sa participation lors de la procédure de concertation préalable. Il s'agit d'une expérience unique en France dans le cadre de la concertation d'un projet de TCSP. D'après un informant, « le Forum des Associations a obligé les techniciens à expliquer, justifier leurs choix, ce qui a parfois permis de reconnaître qu'ils n'étaient pas forcément les meilleurs et que d'autres solutions pouvaient être envisagées afin d'améliorer le projet ». Le FA a été l'occasion d'étudier différentes variantes par rapport au tracé de base du projet. Il a également été propice à des échanges constructifs entre les techniciens d'une part, les handicapés et les Personnes à Mobilité Réduite d'autre part, afin que le futur équipement prenne en compte dans la mesure du possible leurs besoins spécifiques. En définitive, le dispositif FA montre qu'il est possible de faire émerger une logique participative, ou dit autrement, d'introduire du dialogisme dans la procédure de concertation préalable communément ancrée dans une logique représentative (cf. 1.4.).

<sup>28</sup> Il existe en France de nombreux outils en matière de concertation du public qui sont institués par différents textes législatifs (par exemple, la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure qui instaure un débat public ou débat Bianco, la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, etc.). Ces dispositions législatives semblent participer à un mouvement général d'ouverture de l'espace décisionnel des politiques publiques urbaines. Ce phénomène a été réaffirmé dernièrement (titre IV de la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 relatif à la participation du public à l'élaboration des grands projets, convention internationale Aarhus ratifiée le 25 juin 1998 au Danemark portant, entre autres, sur l'accès à l'information, sur la participation du public au processus décisionnel et sur l'accès à la justice en matière d'environnement et plus récemment, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 notamment l'article 6 concernant le droit de pétition, le référendum, et la consultation dans les

### Caractéristiques du projet dans lequel s'insère le dispositif de concertation « groupe de travail »

Les premières réflexions sur les transports dans cette agglomération du nord-est de la France remontent aux années 90 dans le cadre de l'établissement du Plan de Déplacements Urbains<sup>29</sup>. Au mois de mai 1998, le Syndicat Intercommunal des Transports (SIT) de l'agglomération regroupant 16 communes décidait la réalisation d'un projet de tram-train. Ce projet comporte en réalité deux types de tramways. D'une part, un tramway urbain de 20 km qui desservira 5 communes, avec une mise en service prévue en deux temps, pour 2005 et 2010. L'enveloppe financière pour la réalisation du projet de tramway urbain est évaluée à 340,2 millions d'euros (valeur 2001). D'autre part, un tramway périurbain de 37 km qui devrait fonctionner en 2007. Le budget alloué au tramway périurbain comprend un coût d'infrastructures estimé à 69 millions d'euros (valeur janvier 1999), auquel il faut rajouter le coût du matériel pour environ 46 millions d'euros.

### Contexte d'émergence du dispositif de concertation « groupe de travail »

Un quartier, parmi les plus importants de l'agglomération en termes de population (10 000 habitants), représentait une forte demande en terme de transport collectif, et sa desserte par le futur réseau de Transport Collectif en Site Propre<sup>30</sup> (TCSP) de type tramway nécessitait une attention particulière. Ainsi, la desserte de ce quartier s'est inscrite dans un plan de réaménagement global lancé en 1997. De 1997 à 1999, les habitants de ce quartier étaient engagés dans un processus de concertation concernant le réaménagement de leur quartier et la desserte du tramway. Début 2000, le Syndicat Intercommunal des Transports (SIT) proposait d'une part, l'organisation d'une visite *in situ* d'un réseau comparable à celui projeté, et d'autre part, la création *ex nihilo* d'un groupe de travail (regroupant les habitants du quartier, des représentants de la ville-centre, des membres du SIT et du maître d'œuvre) afin de déterminer le tracé qui offrira les meilleures caractéristiques en termes de desserte, d'insertion et de temps de parcours. Ce groupe de travail a été créé en juin 2000, et comprenait entre 20 et 25 personnes, dont les habitants du quartier (une quinzaine de personnes représentants des principales associations de résidents ou membres du Conseil de Quartier), les représentants de la ville (5 personnes : élus et agents), de la maîtrise d'ouvrage (2) et de la maîtrise d'œuvre (3). Il a été constitué pour mener un travail de réflexion, de questionnement et de choix quant au tracé et à la desserte.

### Modalités de fonctionnement du dispositif de concertation « groupe de travail »

---

collectivités territoriales). Parmi les procédures classiques de concertation du public qui encadrent les opérations d'aménagement urbain, on peut citer la concertation préalable (loi du 18 juillet 1985, articles L. 300-2 et R. 300-1 du Code de l'Urbanisme) et l'enquête publique (loi du 12 juillet 1993, dite loi Bouchardeau, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement). Pour une présentation détaillée de ces diverses procédures, nous renvoyons le lecteur intéressé à Thomassian (2004).

<sup>29</sup> Le Plan de Déplacement Urbain (PDU) est un document qui prévoit un ensemble de mesures dans le cadre d'une politique globale de déplacements en assurant un équilibre entre les besoins de mobilité, la protection de l'environnement et de la santé. Il est obligatoire depuis 1996 pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ce document planifie l'évolution de chaque mode de déplacement.

<sup>30</sup> Le TCSP a la particularité de circuler sur un « site » (voie) qui lui est complètement dédié (ex : Tramway, VAL, etc.). Les projets de réseaux de tramway connaissent en France un renouveau depuis le début des années 80.

Le groupe a tenu, de juin à septembre 2000, trois réunions qui ont fait l'objet de comptes rendus, reportés dans un document de synthèse. Le groupe de travail a demandé au maître d'œuvre d'étudier d'autres variantes par rapport au tracé de base du projet, retenu par le SIT à la suite de l'étude de faisabilité de 1998, pour pouvoir juger de sa pertinence. Le maître d'œuvre a produit deux études qui ont finalement mis en évidence une variante plus performante que le tracé d'origine.

Selon, le maître d'ouvrage du projet, la création du groupe de travail repose sur la volonté d'associer pleinement les habitants à la nouvelle desserte de leur quartier. Elle repose sur la création du groupe de travail regroupant des habitants, des représentants de la ville, de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage afin de déterminer à partir de différentes études réalisées, le tracé qui offrira les meilleurs caractéristiques en termes de desserte, d'insertion et de temps de parcours.

Le Directeur du projet de la maîtrise d'ouvrage avait précisé lors du démarrage la méthodologie retenue pour le fonctionnement du groupe de travail et l'atteinte des objectifs fixés : *« à chaque réunion les techniciens apporteront des réponses documentées aux questions des résidents de façon à affiner, au fur et à mesure des trois réunions prévues, une proposition de desserte concertée du quartier. Cette proposition fera ensuite l'objet d'une information vers l'ensemble du quartier avant d'être validée par le SIT dans le cadre des études d'avant-projet<sup>31</sup> »*.

Passons maintenant à une lecture en termes de « traduction » des négociations à l'œuvre au sein du dispositif groupe de travail.

## **2.2. LES ACTANTS DU DISPOSITIF GROUPE DE TRAVAIL : QUELS ROLES ?**

Ce deuxième point souligne l'importance de l'intermédiation<sup>32</sup> dans les négociations qui s'opèrent au sein du dispositif de concertation entre les différents acteurs. Plus spécifiquement, il témoigne de l'évolution des rôles des actants.

### Les acteurs de la maîtrise d'ouvrage : rôle de médiateurs et de traducteurs

Le dispositif groupe de travail nous a conduit à nous intéresser au rôle du Directeur de projet de la maîtrise d'ouvrage. Il est à la fois médiateur ou facilitateur<sup>33</sup> et traducteur entre les riverains d'une part, et les concepteurs (maître d'œuvre), d'autre part. En effet, non seulement il recueille les souhaits

---

<sup>31</sup> Verbatim tiré du document interne du SIT intitulé « Document de synthèse des réunions du groupe de travail » (p. 3).

<sup>32</sup> L'intermédiation peut être définie comme « l'introduction délibérée au sein d'un processus collectif d'un tiers (personne, processus, outil cognitif, lieu spécifique, etc.) destiné à faciliter le rapprochement des points de vue des différents participants à partir d'éclairages apportés par chacun d'eux. Une intermédiation a donc un double but : favoriser l'évolution des représentations que les participants ont de questions centrales au processus collectif qui les relie et favoriser la co-construction par ces personnes de représentations et d'interprétations partagées de ces questions, sans chercher à les amener à adhérer à des représentations prédéfinies » (Avenier, 2000, p. 13).

<sup>33</sup> A l'instar de De Carlo (2003), nous utiliserons indifféremment le terme de médiateur et de facilitateur dans le sens où il désigne des personnes dont la mission consiste à aider « un ensemble d'acteurs à interagir en vue d'élaborer ensemble des solutions ou au moins des propositions communes sur un sujet ou un projet sur lequel ils ont des divergences » (p. 3). D'une manière générale, le médiateur ou facilitateur réalise un travail d'interprétation dans la mesure où il donne du sens aux paroles des acteurs les rendant ainsi compréhensibles aux autres et servant de base à l'élaboration d'autres discours. C'est ainsi qu'il aide la communication entre les parties. Il contribue ainsi à la création d'un langage commun.



et avis des usagers, mais il les traduit sous la forme de prescriptions avant de les transmettre aux concepteurs du projet (traduction du langage ordinaire). Inversement, quand les concepteurs doivent présenter des plans aux usagers, le Directeur de projet essaye de les rendre plus accessibles, compréhensibles (traduction du langage logotechnique). A ce titre, Godier (2001b) a souligné le rôle de facilitateur ou de passeur des acteurs de la maîtrise d'ouvrage qui sont chargés de nouer constamment des liens entre experts et profanes. Novarina (2000) a mis également en évidence l'impact de dispositif organisationnel tel qu'un outil de concertation dans la mesure où non seulement il permet une meilleure implication des habitants mais aussi il renforce le rôle de médiateur des professionnels car ces derniers « *tendent de faire émerger des points de vue et des demandes sociales, imaginent les dispositifs permettant de les rapprocher, sont les garants de la pérennité des projets retenus* » (p. 63). Dans la même veine, Callon (1998) précise la nécessaire « plasticité » de l'expertise, car le rôle de l'expert se transforme, il devient un médiateur qui, dans notre cas, met en relation les concepteurs et les usagers.

D'une manière générale, on retrouve le thème de la médiation dans la littérature sur la négociation. En effet, pour Touzard (2002)<sup>34</sup>, la médiation correspond à une conception nouvelle des relations sociales dans le sens où au lieu de laisser libre cours aux intérêts divergents qui aboutissent souvent à des impasses ou à des solutions déséquilibrées ou inéquitables, les acteurs (individus ou organisations) font appel à une tierce personne pour les aider à élaborer ensemble une solution. Fisher et Ury (1982) ont également souligné l'importance de la médiation dans leur modèle de la négociation raisonnée à l'œuvre dans le cadre de la procédure d'améliorations successives ou procédure à texte unique.<sup>35</sup>

#### Le « politique » à l'œuvre : des élus qui doivent construire la légitimité de leur projet

La création du dispositif groupe de travail traduit un portage politique fort, et incarne la volonté du député-maire de la ville-centre de l'agglomération : « *la réussite du projet est liée à la mise en place d'une consultation continue et régulière tout au long du projet. (...) Une étroite concertation avec les citoyens permettra de les faire adhérer, dans la mesure où il sera pris en compte leurs souhaits afin d'optimiser le projet* ». De plus, il faut noter la présence de décideurs publics au sein du collectif « groupe de travail » ce qui démontre le retour du politique dans le sens où le « déficit (du politique), « *patent dans les années 60 et 70, se traduisait notamment par le fait que les décideurs publics et les élus s'étaient laissé déposséder de la responsabilité et du pilotage des projets par une myriade d'acteurs, qui techniciens, qui ingénieurs, qui architectes ou qui promoteurs. La loi MOP<sup>36</sup> est l'affirmation d'une rupture pour redonner au politique la place, le rôle et l'influence qui lui avaient été progressivement retirés ...* » (Callon, 2001, p. 61). Dans le cas de l'expérience groupe de travail,

---

<sup>34</sup> Citation de Touzard tirée de la préface d'un ouvrage collectif paru récemment (Bonafé-Schmitt J.P. & al., 2002, (1999), *Les médiations, La médiation*, Ramonville Saint-Agne, Editions érès).

<sup>35</sup> Cette procédure repose sur l'intervention d'un tiers ou médiateur qui va permettre le dépassement des positions arrêtées par les négociateurs (et ainsi échapper à la négociation sur position nécessairement conflictuelle) afin de rechercher de nouvelles solutions acceptables par chacune des parties.

<sup>36</sup> Loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique.

les décideurs publics étaient bien présents, mais davantage dans une posture d'auditeurs car ils ne voulaient pas interférer directement dans les négociations. Ainsi, il revenait au directeur de la maîtrise d'ouvrage de « jouer » pleinement son rôle de mandataire<sup>37</sup>.

#### Les futurs usagers : du statut d'« hôtes muets » à celui de « riverains bavards »

Les riverains, loin de se cantonner au statut d'« hôtes muets<sup>38</sup> », sont porteurs de savoirs, qu'ils entendent bien transmettre aux professionnels de l'urbain. L'implication des riverains se matérialise sous différentes formes. Il est intéressant de se pencher plus particulièrement sur leurs commentaires émis à l'égard des choix de tracés proposés par les concepteurs. En effet, les remarques des riverains contiennent des savoirs locaux et ordinaires<sup>39</sup>, c'est-à-dire des connaissances accumulées au fil du temps sur l'environnement urbain dans lequel ils vivent, évoluent. Ces savoirs ordinaires sont précieux pour les concepteurs car ils leur permettent de mieux s'imprégner du contexte local et de ses spécificités. En outre, la prise en compte des savoirs ordinaires permet d'éviter les choix technocratiques. Les riverains participant au groupe de travail sont des « récitants » essentiels pour le projet urbain, leur intervention dans le projet est parfaitement légitime dans la mesure où ils sont compétents, compétences qui reposent essentiellement sur la connaissance intime, quotidienne et vécue du lieu où ils vivent (Linossier, Jaton, 2004).

#### Les plans : des objets intermédiaires « médiateurs » et « ouverts » à la fois supports et produits des négociations

L'élaboration successive de plans représentant les différentes variantes de tracé au cours des différentes rencontres témoignent des nombreuses modifications subies par le projet. Les plans constituent des supports matériels aux négociations (Benaïssa, Pousin, 1999). Ils favorisent le processus de traduction dans le sens où ils sont la matérialisation des différents enjeux mis en débat. Ils participent ainsi à la diminution des divergences. Aussi techniques que puissent être les plans, ces objets ont un rôle de communication, de médiation. Ils sont non seulement un support d'information mais aussi et surtout un instrument de coopération (Mer & al., 1995). Le degré d'ouverture des plans se mesure en fonction de leur capacité à permettre les modifications et à intégrer les différents points de vue. En effet, l'ouverture de l'objet intermédiaire « *se traduit par son caractère non complet, flou mais aussi par sa capacité à susciter des variantes* » (Mer & al., 1995, p. 39). Les plans sont le support à la convergence. En tant qu'intermédiaires, les plans permettent « *les négociations entre les*

---

<sup>37</sup> Le Directeur de la maîtrise d'ouvrage, en qualité de mandataire, a reçu un mandat des élus (mandants), il les représente, et il a un pouvoir de décision. En effet, la plupart des négociations supposent une activité de représentation ou de délégation où le négociateur endosse le rôle de porte-parole d'un groupe dont il assume la sauvegarde des intérêts (Dupont, 1994).

<sup>38</sup> Tripier (1995) nomme ainsi les riverains qui sont conviés par les décideurs publics dans la mesure où ils sont présents mais ne participent pas à l'élaboration du projet d'infrastructure (Tripier P., 1995, « La place de l'utilisateur dans les choix d'infrastructures publiques », in Quin C., (ss. Dir.), L'administration de l'équipement et ses usagers, Paris, La Documentation Française, pp. 255-279).

<sup>39</sup> Ces savoirs ordinaires (ou invisibles) sont mal connus. Pourtant, ils mériteraient dans ce cas précis une attention particulière. A ce titre, la revue Sciences Humaines du mois d'avril 2003, n° 137, a consacré un dossier sur les savoirs invisibles. En introduction, il est précisé que les sciences humaines ont entrepris de réhabiliter tous ces « savoirs locaux », « autochtones », « indigènes » et autres « savoirs d'action ».

*points de vue différents ainsi que l'élaboration de compromis qui une fois réalisés se trouvent en quelque sorte inscrits en eux* » (Callon, 1996, p. 28). Ainsi, ils sont autant les supports que les produits des négociations. En tant que supports des négociations, ils vont permettre les échanges de points de vue, en tant que produits, ils inscrivent les compromis.

Passons maintenant au dernier point ayant trait à l'évaluation du caractère concerté des décisions prises au sein du dispositif groupe de travail.

### **2.3. LE « GROUPE DE TRAVAIL » : UN FORUM HYBRIDE<sup>40</sup> SUPPORT A LA GENERATION DE DECISIONS CONCERTÉES ?**

Pour apprécier le degré de concertation des décisions produites lors des négociations entre les professionnels de l'urbain et les riverains au sein du dispositif groupe de travail, nous proposons de recourir dans un premier temps aux modèles de décision des projets urbains puis à la grille d'évaluation d'une décision concertée de Mermet (2005b) reposant sur six critères.

#### **2.3.1. De l'imposition à la négociation : quels modèles de décision ?**

Mermet (2000) souligne que la décision publique relève plutôt d'un processus où se « *nouent au fil du temps les études techniques ou économiques successives, les procédures d'instruction administrative ou de recours judiciaires, les jeux d'alliances et de pressions politiques, le traitement médiatique du problème et les réactions de l'opinion* » (p. 140). En effet, la décision publique synonyme autrefois d'un acte souverain prise par un quasi-monarque en la figure du maire est révolue. Ainsi, la pratique de la concertation dans le cadre des projets urbains est un enjeu important « *dans une société qui revendique une plus grande transparence des processus d'action publique* » (Zepf, 2004, p. 11). La décision publique renvoie aujourd'hui davantage à un processus de négociation qui nécessite de la part des fonctionnaires comme des élus une évolution de leurs cultures respectives et l'acquisition de nouvelles compétences car ils doivent construire les conditions qui rendent possible la décision – légitimant ainsi leurs actions – et non pas se contenter de prendre une décision (Landrieu, 2000). Ils sont ainsi davantage amenés à remplir des fonctions de médiation, de négociation (Hamel, 1997). L'irruption du citoyen dans le champ de l'action publique nécessite le dépassement d'un management public centré sur le partenariat «élus/fonctionnaires » pour tendre vers un management intégratif associant le citoyen au processus décisionnel (Lamarzelle, 2001). Dans le champ urbain, deux modèles polaires de décision sont généralement développés qui renvoient à deux conceptions opposées de la

---

<sup>40</sup> La sociologie de la traduction s'intéresse au rôle des hybrides. Un hybride est à la fois réel, social et discursif. Il résulte de la confrontation d'intérêts, de métiers, de représentations et contribue à la (re)définition entre autres des acteurs (de leurs identités et de leurs compétences). Callon, Lascoumes et Barthe (2001) ont recours à la notion de « forum hybride » pour décrire un dispositif d'élucidation entre experts et profanes. Un forum hybride revêt des formes d'organisation et des procédures destinées, entre autres, à faciliter les échanges et les coopérations entre experts et profanes (dans le cas qui nous intéresse ici entre les destinataires et les destinataires du projet urbain). Le terme « Forum » est employé pour désigner des espaces ouverts où les groupes peuvent se mobiliser pour discuter de choix techniques qui engagent le collectif. Quant à celui d'« hybride » il est usité d'une part, parce que les questions abordées et les porte-parole qui prétendent les représenter sont hétérogènes (experts, hommes politiques, techniciens, profanes) et d'autre part, parce que les problèmes soulevés appartiennent à des domaines variés (éthique, économie, environnement, etc.).

décision : une décision imposée (autoritaire/technocratique) versus une décision négociée (collégiale/concertée). Il s'agit respectivement du modèle baptisé DAD pour « Décider, Annoncer, Défendre » et du modèle surnommé CAC pour « Concerter, Analyser, Choisir » (Barbier & al., 2000 ; Mermet, 2005b). Dans le modèle DAD, le processus est poussé par l'offre c'est-à-dire par les porteurs de projet (généralement le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre). Ce modèle décisionnel est fortement critiqué d'une part, pour son manque d'adaptabilité (donnant lieu à des projets dont la conception technique, économique et sociale est jugée inadéquate car reposant sur une vision trop limitée des problèmes à résoudre) et d'autre part, pour sa faible ouverture démocratique (décision prise par un acteur unique ou un petit groupe d'acteurs ce qui a pour conséquence de ne pas tenir compte d'intérêts d'autres parties prenantes) (Lascoumes, Le Bourhis, 1996). A l'opposé, le modèle CAC repose sur l'idée de co-construction. Ce modèle vise à ce que le processus de décision ne soit plus structuré par l'offre mais par la demande des parties prenantes (perspective stakeholders) c'est-à-dire par l'ensemble des acteurs concernés par le traitement du problème. Dans ce modèle, les étapes du processus se trouvent inversées dans la mesure où l'on commence par la concertation de l'ensemble des acteurs impliqués afin de déboucher sur une définition négociée du problème (ex : élaboration négociée du cahier des charges), ensuite les parties prenantes se concertent pour analyser l'ensemble des solutions possibles, puis vient l'étape finale du choix. Cependant, la réalité des projets urbains est beaucoup plus complexe et il paraît difficile de situer le processus décisionnel dans l'un ou l'autre des modèles de décision. On assiste souvent dans les situations réelles à un mélange des deux idéaux-types (décision imposée/négociée), soit le modèle « DCAADC » pour on « Décide (certaines choses ne sont pas discutables), on Concerte (sur d'autres), on Analyse, on Annonce, on Défend, on Choisit. A ce titre, Mermet (2005b) propose une extension de ces deux modèles polaires à partir de deux critères relatifs d'une part, à l'initiateur du processus de décision (qui impulse le processus de décision) et d'autre part, à l'ampleur de l'asymétrie de pouvoir. On obtient quatre modèles de processus de décision :

*Tableau 1. Processus de décision dans les projets urbains : quatre modèles*

	Processus de décision mené par un porteur de projet	Processus de décision mené par les parties prenantes du projet
Forte asymétrie de pouvoir entre l'offre et la demande de projet, fortement exploitée	DAD pour Décider, Annoncer et Défendre	IDE pour Instituer, Délibérer et Eluder
Faible asymétrie entre l'offre et la demande de projet, ou asymétrie faiblement exploitée	PER pour Proposer, Ecouter et Requalifier	CAC pour Concerter, Analyser et Choisir

Source : Mermet (2005b, p. 69)

Dans le modèle IDE (pour Instituer, Délibérer et Eluder), un dispositif de concertation existe, il est même très structuré, activement mis en avant, mais il dirige volontairement l'attention sur des objectifs facilement réalisables ou sur des faux problèmes. La concertation est alors synonyme de simulacre (ou pseudo-négociation) car elle n'est plus « *qu'un affichage derrière lequel les procédés du*

*modèle classique d'aménagement se déroulent inchangés (...). « éluder » revient à « forcer » discrètement la décision » (Mermet, 2005b, p. 70). Dans le modèle PER (pour Proposer, Ecouter et Requalifier), si le processus de décision reste impulsé par le porteur du projet ce dernier se trouve dans une position qui ne lui permet pas de « forcer » la décision. Le projet est donc proposé par le porteur de projet qui espère recevoir un accueil favorable de la part des parties prenantes. Le porteur de projet a en charge d'établir un dialogue critique permettant aux parties prenantes d'exprimer leurs points de vue. C'est sur cette base d'écoute des positions et des propositions des parties prenantes que le porteur du projet prend l'initiative de modifier le projet (voire de l'abandonner) et entamer des négociations.*

*Le mode de fonctionnement du dispositif de concertation « groupe de travail » renvoie davantage au modèle PER (Proposer, Ecouter et Requalifier) qui s'inscrit dans une perspective de traduction (Mermet, 2005b). En effet, dans un premier temps, le porteur du projet, à savoir le Directeur de projet de la maîtrise d'ouvrage, a proposé aux habitants le futur tracé du tramway qui desservira leur quartier. Les habitants ont été alors invités à exprimer leurs avis sur ce tracé de base et sur le terminus. Il s'est engagé des négociations entre les parties prenantes concernées par la décision du projet (les habitants) et le porteur du projet (le Directeur de projet de la maîtrise d'ouvrage) produisant des modifications successives du tracé (ou variantes). Ces variantes ont été à l'origine de réflexions menées par les membres du groupe de travail. De nombreuses questions, relatives aux déplacements, à la circulation, à l'insertion ou bien encore aux aménagements, ont été soulevées par les habitants. Pour nourrir la réflexion et le débat, un travail important, notamment en termes d'études, a été réalisé par le maître d'œuvre afin d'apporter des éclaircissements, des réponses aux interrogations émanant des habitants. En effet, différentes études mettant en évidence plusieurs variantes de tracé, commanditées par le maître d'ouvrage aux concepteurs, ont permis d'alimenter les discussions. Au terme de ces négociations, un compromis a émergé en direction d'une variante qui semble recueillir le plus d'avis favorable auprès des participants au groupe de travail.*

### **2.3.2. Génération de décisions concertées au sein du dispositif groupe de travail : proposition d'une grille d'évaluation**

Le caractère « concerté » du processus de décision à l'œuvre dans le dispositif groupe de travail, peut être estimé à partir de six critères proposés par Mermet (2005b) permettant d'apprécier le degré de « forçage » d'une décision<sup>41</sup>.

*Tableau 2. Grille d'évaluation du caractère « concerté » des décisions du groupe de travail*

Critères	Forçage nul
Passage à l'acte	Le porteur de projet – dans notre cas, le Directeur de projet de la maîtrise d'ouvrage – a mis en place le dispositif groupe de travail comme un support d'aide à la décision. En effet, aucun passage à l'acte dans le sens de prise de décisions (délibérations) n'a été réalisé avant la fin de la concertation. A ce titre, il est précisé dans le document de synthèse que la création du groupe de travail va permettre la définition du tracé dans ou

<sup>41</sup> L'appréciation du « forçage » d'une décision peut reposer sur l'étude de critères qui permettent d'identifier si l'on est en présence d'un « forçage nul à modéré » ou dans le cas contraire d'un « forçage intense ».

	autour du quartier, décision indispensable à l'adoption des études d'avant-projet par les élus du SIT.
Débat public	Ce critère pose la question du caractère dialogique du dispositif de concertation. Nous avons souligné par ailleurs le degré de dialogisme de l'outil groupe de travail apprécié notamment à partir de différents critères empruntés à Callon, Lascoumes et Barthe (cf. Thomassian, 2004) .
Lisibilité des portages et des oppositions	Les oppositions et/ou les propositions (initiatives) émises par les habitants sont non seulement identifiées mais surtout font l'objet de débats (alimentés par des études complémentaires réalisées par le maître d'œuvre).
Lisibilité des intérêts en jeu	La présentation des intérêts en jeu par le porteur du projet dans un souci de transparence permet à chacun des protagonistes d'argumenter et de mener les négociations dans un climat de confiance dans le sens où le porteur du projet n'essaye pas de « cacher » ou de « minimiser » certains préjudices que pourraient occasionner tel choix de tracé.
Qualité des études qui fondent le projet (profondeur de l'offre)	Lors des réflexions et des échanges menés au sein du groupe de travail, des considérations aussi bien technique, économique, sécuritaire, environnementale et sociale ont été abordées. Ainsi, l'amélioration du contenu du projet s'est faite en essayant de tenir compte de toutes ces dimensions.
Présence et portée des alternatives au projet (largeur de l'offre)	La réalisation d'études permettant de proposer aux habitants différentes variantes de tracé participe à l'élargissement de l'offre du porteur du projet.

Source : d'après Mermet (2005b, p. 74)

Ainsi, le dispositif « groupe de travail » est un outil de gestion pour piloter la concertation, c'est-à-dire un dispositif formalisé permettant l'action organisée (David, 1998). Il est davantage orienté vers l'exploration (Moisdon, 1997) car il autorise la recherche de nouvelles solutions telles que les études de variantes de tracé. Il s'inscrit dans un processus d'ingénierie simultanée dans le sens où l'espace de conception est élargi à d'autres acteurs tels que les futurs usagers. Ces derniers sont amenés, dès le départ, à émettre leurs avis, à formuler leurs interrogations sur la conception d'un « morceau » de tracé du futur réseau de tramway. La participation des riverains au groupe de travail a concouru à l'exploration par les concepteurs de nouvelles solutions de tracé, et permis *in fine* d'améliorer le projet. Le groupe de travail est également un outil de dialogue encourageant le débat, un support commun de communication (Benghozi, 1995) qui a permis à des acteurs appartenant à différents cercles (citoyens, élus, techniciens, concepteurs) de concevoir collectivement un « morceau » du tracé du réseau de tramway. Il a ainsi autorisé une coopération étroite entre « recherche confinée et recherche de plein air » pour reprendre la terminologie des auteurs de l'Essai sur la démocratie technique (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001), c'est-à-dire entre des spécialistes et des profanes. Ce dispositif met également en évidence la construction collective et progressive de la légitimité du projet. A ce titre, Bourdin (2001) précise que les élus ne sont plus les seuls détenteurs de la légitimité, une autre logique doit être engagée où la « *légitimité politique et sociale est le résultat d'une construction à laquelle de nombreux acteurs peuvent participer* (concepteurs, fonctionnaires, citoyens, responsables politiques) (...) (où) *le rôle du politique est bien moins de « porter » que d'organiser le processus* » (p. 241). Dans la même veine, le groupe de travail se révèle être un outil

pertinent en matière d'aide à la décision pour les décideurs publics et réducteur d'incertitudes. En effet, au-delà du fait qu'il s'insère dans une approche dialogique de la concertation, cet outil a permis de prévenir et de désamorcer les différends, voire les conflits qui auraient pu éclater lors des procédures légales de concertation (rallongement/stabilisation du réseau d'acteurs et dans le même temps consolidation du projet). Il a permis à ce que la concertation préalable et l'enquête publique se déroulent dans un climat plus serein et moins contestataire faisant ainsi peser peu d'incertitudes quant aux conclusions des commissaires enquêteurs sur l'utilité publique du projet. En témoigne l'avis favorable sans réserve émis par la Commission d'enquête, ce qui n'était encore jamais arrivé pour un projet de ce type. Le député-maire a su tirer parti de cet avis en soulignant qu'il était « *la récompense d'un effort d'information, d'écoute, et d'échanges, mise en œuvre autour du projet depuis 1998* ». Grâce au dispositif « groupe de travail », l' élu a consolidé la légitimité de sa décision sur la nécessité de réaliser un tramway dans l'agglomération.

## CONCLUSION

Les négociations à l'œuvre dans les projets urbains sont encore assez mal connues. Pourtant, leur étude permet d'éclairer les processus décisionnels et en particulier le caractère concerté des décisions. Comme nous l'avons vu, une approche sociologique des négociations, et plus précisément la mobilisation de la théorie de la traduction, semble offrir une grille de lecture pertinente. En effet, appréhender les négociations en tant que réseaux d'actants permet de retracer les associations (Latour, 2006) et donc de rendre compte de l'élaboration collective des projets urbains. Notamment eu égard à la complexité des projets urbains qui résulte, entre autres, du nombre important et croissant d'acteurs dont la « société civile » porteuse pour les acteurs traditionnels de l'urbain de fortes incertitudes liées au fait qu'elle recouvre une pluralité d'acteurs mal définis – méconnaissance de leurs identités et de leurs stratégies – insaisissables (Toussaint & al., 2004) et qui peuvent, à tout moment, intervenir dans le processus ou au contraire s'en extraire. L'irruption de la société civile dans les projets urbains concourt non seulement à l'évolution des processus et modèles de conception<sup>42</sup> mais également des modalités de l'action publique dans la mesure où l'on assiste à la mise en place systématique de démarche de concertation visant à faire émerger des décisions partagées et négociées. A ce titre, nous avons essayé de montrer, à travers le dispositif de concertation groupe de travail, que la participation des citoyens n'est pas seulement souhaitable, mais qu'elle semble également être une source d'efficacité (Putnam, 2000) dans la mesure où elle peut contribuer à amender les projets publics. Ainsi, le « groupe de travail » ne s'inscrit-il pas dans ces expériences, ces bricolages, tentatives sérieuses visant à instaurer de nouvelles procédures et à construire les bases d'un approfondissement de la démocratie ? (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001).

---

<sup>42</sup> En effet, les processus de conception des projets urbains évoluent sous l'impulsion des pratiques de concertation et de gouvernance (conception participative). Cette démarche de design participatif est une nécessité pour que le projet s'élabore dans une bonne acceptation sociale selon les performances attendues en prenant en compte ses conditions d'usage (Terrin, 2005).

## BIBLIOGRAPHIE

- Akrich M., Callon M., Latour B.**, 1988, « A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : L'art de l'intéressement », *Annales des Mines*, juin, pp. 4-17 ; Deuxième épisode : L'art de choisir les bons porte-parole », *Annales des Mines*, septembre, pp. 14-29.
- Allain S.**, 2004, « La négociation comme concept analytique central d'une théorie de la régulation sociale », *Négociations*, 2004/2, Automne, Bruxelles, Editions De Boeck Université, pp. 23-40.
- Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y-F.**, 2005, (1996), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Editions du Seuil.
- Arab N.**, 2001, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande*, *Espace et Sociétés*, n° 105-106, n° 2-3, Paris, L'Harmattan, pp. 57-81.
- Arab N.**, 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'odysseum à Montpellier*, Thèse de doctorat, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Aménagement et urbanisme, décembre.
- Arnstein S.R.**, 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of the American Institute of Planners*, n° 35, July, pp. 216-224.
- Avenier M.J.**, 2000, « Intermédiation et catalyse : susciter des comportements inhabituels au sein d'une organisation », in Lorino P., (coord.), *Enquêtes de gestion, à la recherche du signe dans l'entreprise*, Paris, L'Harmattan.
- Avitabile A.**, 2004, « Le projet urbain : une culture du territoire et de l'action urbaine » in Chalas Y (ss. Dir.), *L'imaginaire aménageur en mutation. Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques. Contribution au débat*, Paris, L'Harmattan, pp. 27-58.
- Barbier R., Waechter M., Sbaï M., Henry P.**, 2000, *Enquête sur le phénomène NIMBY*, Strasbourg, CEMAGREF-ENGES, Laboratoire Gestion des Services publics.
- Benaïssa A.**, 1998, « Reconfigurer l'ingénierie urbanistique », in Haumont N., (ss. Dir.), *L'urbain dans tous ses états, vivre et dire la ville*, Paris, Editions L'Harmattan, pp. 31-50.
- Benaïssa A., Pousin F.**, 1999, « Figuration et négociation dans le projet urbain », *Les Cahiers de la Recherche Architecturale et Urbaine*, Métiers, Editions du Patrimoine, Diff. Edit, novembre, n° 2/3, pp. 119-134.
- Billé R., Mermet L.**, 2003, (ss. Dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume 1, Paris, La Documentation Française.
- Billé R., Mermet L.**, 2003, (ss. Dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume 2, Paris, La Documentation Française.
- Bourdin A.**, 1998, « Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance », in May N., *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 314-330.
- Bourque R., Thuderoz C.**, 2002, *Sociologie de la négociation*, Paris, La Découverte.
- Bratosin S.**, 2001, *La concertation : forme symbolique de l'action collective*, Paris, L'Harmattan.
- Bréchet J-P., Desreumaux A.**, 2005, « Le projet au fondement de l'action collective », *Sociologies Pratiques*, n° 10, pp. 123-136.
- Callon M.**, 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des Coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuc », *L'Année Sociologique, numéro spécial La Sociologie des Sciences et Techniques*, vol. 36, pp. 169-208.
- Callon M.**, 1996, « Le travail de la conception en architecture », *Les Cahiers de la recherche architecturale*, n° 37, pp. 25-35.
- Callon M.**, 1997, « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in Bonnet M., (dir.), *L'élaboration des grands projets architecturaux et urbains en Europe*, volume 1, les acteurs du projet architectural et urbain, Paris, PUCA, pp. 169-174.
- Callon M.**, 2000, L'évolution du rapport de l'homme à la connaissance. Pour de nouvelles approches de la science, de l'innovation et du marché. Le rôle des réseaux socio-techniques, *Conférence CIRVL*.
- Callon M.**, 2001, « Synthèse et évaluation des enseignements du programme de recherche », in Bonnet M., Claude V., Rubinstein M., (ss. Dir.) *La commande ... de l'architecture à la ville*, Tome 2, Paris, PUCA, pp. 55-72.
- Callon M., Law J.**, 1997, « L'irruption des non-humains dans les sciences humaines : quelques leçons tirées de la sociologie des sciences et des techniques », in Reynaud B., (dir.), *Les limites de la rationalité, t. 2, les figures du collectif*, Colloque de Cerisy, Paris, Editions La Découverte, pp. 99-118.



- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y.**, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil.
- Chadoin O.**, 2001a, «De la décision à sa traduction : fidélité, re-création et bricolage intellectuel », *Espace et Sociétés*, vol. 105/106, pp. 83-99.
- Chadoin O.**, 2001b, «La confiance comme conséquence. Les conditions de la coordination architecturale et urbaine », *Cahiers du Ramau n° 2, Interprofessionnalité et action collective dans les métiers de la conception*, Paris, Editions La Vilette, pp. 118-133.
- Chalas Y.**, 2004, (ss. Dir.), *L'imaginaire aménageur en mutation. Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques. Contribution au débat*, Paris, L'Harmattan.
- Conein B., Dodier N., Thévenot L.**, (dir.), 1993, *Les objets dans l'action. De la maison au laboratoire*, Collection Raisons pratiques, n° 4, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Corcuff P.**, 1995, *Les nouvelles sociologies*, Paris, Editions Nathan.
- Crozier M.**, 1994, « La négociation et la règle du point de vue du sociologue de l'organisation », in *Variations autour de la régulation sociale. Hommage à Jean-Daniel Reynaud*, Paris, Presses de l'Ecole Normale Supérieure, pp. 65-69.
- Darses F.**, 2004, *Processus psychologiques de résolution collective des problèmes de conception : contribution de la psychologie ergonomique*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris V – René Descartes, 16 décembre.
- De Carlo L.**, 2003, « Dispositifs de médiation et facilitation : un regard en termes de dynamiques de groupes », *Première Biennale Internationale de la Négociation, Négocia*, Paris, 11-12 décembre.
- Dodier N.**, 2000, « La négociation à l'œuvre dans le fonctionnement des réseaux sociotechniques », in Thuderoz C., Giraud-Héraud A. (coord. par), *La négociation sociale*, Paris, CNRS Editions, pp. 253-264.
- Dupont C.**, 1994, (4<sup>e</sup> édition), *La négociation. Conduite, théorie, applications*, Paris, Dalloz.
- Evette T.**, 2005, « Quelques perspectives sur la conduite des projets d'aménagement », in Bonnet M., (ss. Dir.), *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, Paris, La Documentation française.
- Faure G.O., Mermet L., Touzard H., Dupont C.**, 2000, *La négociation. Situations – Problématique - Applications*, Paris, Editions Dunod.
- Fourniau J-M.**, 2003, « Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public », in Billé R., Mermet L., (ss. Dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume 2, Paris, La Documentation Française, pp. 39-62.
- Friedberg E.**, 1997, (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Editions du Seuil.
- Friedberg E.**, 2003, « L'homo economicus n'est pas stratégique. Variations autour d'une variation », in Terssac de G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, Paris, La Découverte, pp. 257-268.
- Gaudin J-P., Novarina G.**, 1997, *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris, CNRS Editions.
- Godier P., Tapie G.**, 1997, « Projets urbains, acteurs et processus : tendances européennes », in Bonnet M., (dir.), *L'élaboration des grands projets architecturaux et urbains en Europe*, volume 1, les acteurs du projet architectural et urbain, Paris, PUCA.
- Godier P.**, 2000, « Le tramway de Bordeaux : une coopération concurrentielle », *Analyse stratégique : l'interprofessionnalité*, Contrat d'Etudes Prospectives, Grain Mandataire, octobre, pp. 6-32.
- Godier P.**, 2001a, « Coordination et coopération dans les grands projets urbains et architecturaux en France et en Espagne », *Cahiers du Ramau n° 2, Interprofessionnalité et action collective dans les métiers de la conception*, Paris, Editions La Vilette, pp. 64-74.
- Godier P.**, 2001b, « Les nouvelles logiques d'action de la maîtrise d'ouvrage : le cas du projet urbain de Bordeaux », in Bonnet M., Claude V., Rubinstein M., (ss. Dir.) *La commande ... de l'architecture à la ville*, Tome 1, Paris, PUCA, pp. 77-88.
- Hamel P.**, 1997 « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », in Gariépy M., Marié M., 1997, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, pp.404-423.

- Heurgon E., Landrieu J.**, (coord.), 2000, *Prospective pour une gouvernance démocratique*, Colloque de Cerisy, Editions de l'aube.
- Ingallina P.**, 2003, (2001), *Le projet urbain*, Paris PUF, Que sais-je ?.
- Joseph I.**, 2004, *Météor. Les métamorphoses du métro*, Paris, Economica.
- Jouve B.**, 2003, « Le double défi des politiques de déplacements urbains : innover dans la forme et sur le fond », in Jouve B., (ss. Dir.), *Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan, pp. 11-45.
- Kerbrat-Orecchioni C.**, 2004, « Analyse des conversations et négociations conversationnelles », in Grosjean M., Mondada L., (ss. Dir.), *La négociation au travail*, Lyon, PUL, pp. 18-41.
- Lamarzelle D.**, 2001, *Stratégie et démocratie territoriales*, Montreuil, Editions du Papyrus.
- Latour B.**, 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte.
- Latour B.**, 2006, *Changer de société. Refaire de la sociologie*, Paris, Editions La Découverte.
- Linossier R., Jaton V.**, 2004, « Les récitants du projet urbain : territoires et temporalités », in Zepf M., (ss. Dir.), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp. 19-30.
- Masbouni A.**, 2002, (ss. Dir.), *Projets urbains en France*, Paris, Editions du Moniteur.
- Mer S., Tichkiewitch S., Jeantet A.**, 1995, « Les Objets Intermédiaires de la conception : Modélisation et Communication », in Caelen J., Zreik K., (ss. Dir.), *Le Communicationnel pour Concevoir*, Paris, Europa Productions, pp. 21-41.
- Mermet L.**, 2000, « Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement », in Faure G.O., Mermet L., Touzard H., Dupont C., *La négociation. Situations – Problématique - Applications*, Paris, Editions Dunod, pp. 139-172.
- Mermet L.**, 2005a, « Et si les « gagnants-gagnants avaient « gagné-perdu » ? Pour une comptabilité analytique des enjeux de la négociation », *Négociations*, 2005/1, Printemps, Bruxelles, Editions De Boeck Université, pp. 11-26.
- Mermet L.**, 2005b, (ss. Dir.), *Concertations orchestrées ou négociations décisives ?*, tome 1 : moments et modes de recherche sur les projets d'infrastructure qui mettent en jeu l'environnement et les ressources naturelles, ENGREF, juin, 221 pages.
- Midler C.**, 1993, *L'auto qui n'existait pas. Management des projets et transformation de l'entreprise*, Paris, InterEditions.
- Midler C.**, 1996, « Modèles gestionnaires et régulations économiques de la conception », in De Terssac G., Friedberg E., (dir.), *Coopération et conception*, Toulouse, Octares Editions, pp. 64-85.
- Moisdon J-C.**, 1997, (ss. Dir.), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris, Seli Arslan.
- Novarina G.**, 2000, « Conduite et négociation du projet d'urbanisme », in Söderström O., Cogato Lanza E., Lawrence R.J., Barbey G., (ss. Dir.), *L'usage du projet*, Editions Payot Lausanne, pp. 51-64.
- Novarina G.**, 2003, (ss. Dir.), *Plan et Projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos, collection Villes.
- Pinson G.**, 1999, « Projets urbains et construction des agglomérations. Echelles fonctionnelles et politiques », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 82, mars, pp. 130-139.
- Peyretti G., Prost T.**, (dir.), 2000, *Une décennie de génie urbain*, Paris, Collections du Certu.
- Prost R.**, 2005, « Nouvelles dynamiques entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre », in Terrin J-J., (ss. Dir.), *Maîtres d'ouvrage, maître d'œuvre et entreprises. De nouveaux enjeux pour les pratiques de projets*, Paris, Editions Eyrolles, pp. 33-47.
- Putnam R.D.**, 2000, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Reynaud J-D.**, 1997, *Les Règles du jeu*, Paris, Armand Colin.
- Reynaud J-D.**, 2003, « Réflexion : La négociation, l'accord, le dispositif », in Terssac de G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, Paris, La Découverte, pp. 179-190.
- Reynaud J-D.**, 2005, « Ce que produit une négociation collective, ce sont des règles », *Négociations*, 2005/2, Automne, Bruxelles, Editions De Boeck Université, pp. 141-159.
- Rojot J.**, 1994, *La négociation*, Paris, Editions Vuibert.
- Stimec A.**, 2005, *La négociation*, Paris, Dunod.

- Thomassian M.**, 2004, « La concertation du public au niveau local : du monologique au dialogique. Le cas des projets de transport », *Management International*, vol. 9, n°1, novembre, pp. 99-116.
- Thuderoz C., Giraud-Héraud A.**, 2000, (coord. par), *La négociation sociale*, Paris, CNRS Editions.
- Thuderoz C.**, 2003, (2000), *Négociations. Essai de sociologie du lien social*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Thuderoz C.**, 2004, « Une “Guerre des dieux” .... négociée ? », *Revue Négociations*, vol. 1, mai, pp. 79-90.
- Thuderoz C.**, 2005, « Négocier les 35 heures en France », in Faure G.O., (ss. Dir.), *La négociation : regards sur sa diversité*, Première Biennale Internationale de la Négociation, Paris, Editions Publibook, pp. 219-234.
- Toussaint J-Y., Vareilles S., Zimmermann M.**, 2004, « Le projet urbain : espaces publics et pratiques de concertation. L'exemple de Lyon », in Zepf M., (ss. Dir.), *Concertier, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp. 123-134.
- Toussaint J-Y., Zimmermann M.**, 1998, *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Liège, Mardaga.
- Schwamberger Y.**, 1999, *L'analyse des processus de négociation de l'aménagement-reproduction du temps de travail. Contribution à un modèle de gestion du conflit et de la négociation en ressources humaines*, Thèse de doctorat, Lille 1.
- Söderström O.**, 2000, « Traduire l'usage », in Söderström O., Cogato Lanza E., Lawrence R.J., Barbey G., (ss. Dir.), *L'usage du projet*, Editions Payot Lausanne, pp. 5-13.
- Strauss A.**, 1978, *Negotiations : Varieties, Processes, Contexts, and Social Order*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Terrin J-J.**, 2005, (ss. Dir.), *Maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et entreprises. De nouveaux enjeux pour les pratiques de projet*, Paris, Editions Eyrolles.
- Tomas F.**, 1998, « Vers une nouvelle culture de l'aménagement des villes », in Toussaint J-Y., Zimmermann M., *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont (Belgique), Pierre Mardaga éditeur, pp. 15-34.
- Touzard H.**, 1977, *La médiation et la résolution des conflits*, Paris, PUF.
- Worms J-P., Grémion P.**, 1968, « la concertation régionale : innovation ou tradition », in *Aménagement du territoire et développement régional*, Institut d'Etudes Politiques, Grenoble, t. 2, pp. 35-57.
- Yin R.K.**, 1994, (2<sup>nd</sup> Ed.), *Case Study Research. Design & Methods*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Zartman W.**, 1977, *The Negotiation Process. Theories and applications*, London, Sage Publications.
- Zepf M.**, 2004, (ss. Dir.), *Concertier, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.